



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 75/2023  
du 17 mai 2023  
Numéros du rôle : 7658, 7666 et 7685**

*En cause :* les recours en annulation

- de la loi du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique », introduits par Bernadette Weyers et autres et par Luc Lamine et autres,
- de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique », introduits par Luc Lamine et autres et par Bernadette Weyers et autres, et
- du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket », introduit par Luc Lamine et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune, E. Bribosia et W. Verrijdt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2021 et parvenue au greffe le 27 octobre 2021, un recours en annulation de la loi du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (publiés au *Moniteur belge* du 1er octobre 2021, deuxième édition) a été introduit par Bernadette Weyers, Dominique Liesse, Frédéric Porphyre, Sylvie Leblanc, Valérie Colon et l'ASBL « Notre Bon Droit », assistés et représentés par Me P. de Bandt, Me R. Gherghinaru et Me L. Panepinto, avocats au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 novembre 2021 et parvenue au greffe le 4 novembre 2021, un recours en annulation :

1) de la loi du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (publiés au *Moniteur belge* du 1er octobre 2021, deuxième édition),

2) de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des

données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (publiés au *Moniteur belge* du 29 octobre 2021, deuxième édition) et

3) du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket » (publié au *Moniteur belge* du 29 octobre 2021, deuxième édition) a été introduit par Luc Lamine, Marguerite Weemaes et Michel Lamine.

Par les mêmes requêtes, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes normes. Par l'arrêt n° 10/2022 du 20 janvier 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.010), publié au *Moniteur belge* du 28 septembre 2022, la Cour a rejeté les demandes de suspension.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 2021 et parvenue au greffe le 29 novembre 2021, un recours en annulation de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (publiés au *Moniteur belge* du 29 octobre 2021, deuxième édition) a été introduit par Bernadette Weyers, Dominique Liesse, Frédéric Porphyre, Sylvie Leblanc, Valérie Colon et l'ASBL « Notre Bon Droit », assistés et représentés par Me P. de Bandt, Me R. Gherghinaru et Me L. Panepinto.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes normes. Par l'arrêt n° 21/2022 du 3 février 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.021), publié au *Moniteur belge* du 13 juin 2022, la Cour a rejeté la demande de suspension.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7658, 7666 et 7685 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française, assistés et représentés par Me M. Feys, avocat au barreau de Gand;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. Feys;

- le Gouvernement de la Communauté germanophone, assisté et représenté par Me M. Feys.

Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 1er février 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 février 2023 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 15 février 2023.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

#### *En ce qui concerne les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685*

A.1.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 sont cinq personnes physiques, d'une part, et l'ASBL « Notre Bon Droit », d'autre part. Dans l'affaire n<sup>o</sup> 7658, elles demandent l'annulation des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après : l'accord de coopération du 27 septembre 2021).

Dans l'affaire n<sup>o</sup> 7685, elles demandent l'annulation des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après : l'accord de coopération du 28 octobre 2021).

A.1.2. Ces personnes physiques soutiennent qu'elles disposent de l'intérêt à agir parce que les dispositions attaquées dans cette affaire affectent directement leurs droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée

garanti par l'article 22 de la Constitution, le droit à l'épanouissement social et culturel garanti par l'article 23 de la Constitution et le droit de s'assembler paisiblement garanti par l'article 26 de la Constitution.

Les accords de coopération auxquels les dispositions attaquées dans ces affaires donnent assentiment prévoient la possibilité de subordonner l'accès à un très grand nombre de lieux à l'utilisation du COVID Safe Ticket (ci-après : le CST), ce qui entraîne un traitement de données à caractère personnel. Ces parties requérantes affirment fréquenter ces lieux très régulièrement, ce qui les oblige à se soumettre à la vaccination contre la COVID-19 ou à un test intrusif et à subir un traitement de données à caractère personnel très sensibles. Elles soutiennent par ailleurs que les dispositions attaquées constituent une obligation vaccinale déguisée pour les personnes qui souhaitent vivre normalement. En ce qui concerne les parties requérantes qui ne souhaitent pas se faire vacciner, l'utilisation du CST implique l'obligation de se faire tester très régulièrement, ce qui est irréalisable en pratique – *a fortiori* pour celles qui ne disposent pas d'un smartphone – et inabordable financièrement.

En outre, chacune des parties requérantes explique de quelle manière les dispositions attaquées affectent sa situation personnelle, dès lors que certaines activités ne seront plus possibles sans utilisation du CST. La première partie requérante ne pourra plus rendre visite à un membre de sa famille qui séjourne dans un centre de soins résidentiel. La deuxième partie requérante ne pourra plus pratiquer le badminton, alors qu'elle exerce ce sport à raison de dix heures par semaine en moyenne. La troisième partie requérante ne pourra plus participer aux foires commerciales dans le cadre de l'exercice de son activité de sommelier-caviste en tant qu'indépendant complémentaire. La quatrième partie requérante ne pourra plus se rendre dans la salle de sport, au cinéma et au théâtre pour lesquels elle possède un abonnement, ni retrouver d'autres personnes dans des restaurants ou des cafés. La cinquième partie requérante devra arrêter la formation de professeur de yoga qu'elle a entamée.

A.1.3. L'ASBL « Notre Bon Droit » expose qu'elle défend les droits fondamentaux des citoyens belges dans le cadre de la gestion de la pandémie de COVID-19, ce qui constitue un objectif d'intérêt collectif distinct de l'intérêt général. Elle affirme que ce but statutaire est activement poursuivi, notamment par l'organisation d'activités, par la diffusion d'informations sur le site internet de cette ASBL, ainsi que par l'introduction de plusieurs actions en justice.

L'ASBL « Notre Bon Droit » estime que les dispositions attaquées affectent son but statutaire car les personnes souhaitant se rendre dans les lieux visés par les accords de coopération précités n'ont pas d'autre choix que d'accepter le traitement de leurs données personnelles et de se soumettre aux conditions d'accès. Elle soutient par ailleurs que ces accords de coopération constituent une obligation vaccinale déguisée pour les personnes non vaccinées qui souhaitent vivre normalement. Partant, les dispositions attaquées constituent des restrictions très importantes à la liberté de réunion et d'association, au droit à l'épanouissement culturel et social et au droit au respect de la vie privée.

#### *En ce qui concerne l'affaire n° 7666*

A.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 sont trois personnes physiques. Elles demandent l'annulation des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 et du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket » (ci-après : le décret CST du 29 octobre 2021).

A.2.2. Les parties requérantes soutiennent qu'elles disposent de l'intérêt à agir parce qu'elles ne sont pas vaccinées contre la COVID-19, parce qu'elles ne se feront pas vacciner tant que cette mesure prophylactique ne constituera pas un vaccin habituel au sens de l'arrêt *Vavříčka* de la Cour européenne des droits de l'homme et parce qu'elles ne souhaitent pas se faire tester très régulièrement. Partant, leur situation est directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, notamment parce qu'elles ne pourront plus se rendre dans des établissements horeca de manière normale.

Les parties requérantes font ensuite état de certaines circonstances personnelles. La première partie requérante dans l'affaire n° 7666 s'inquiète quant au risque engendré par le vaccin pour les personnes qui prennent des anticoagulants. Elle affirme par ailleurs ne pas posséder de smartphone, ce qui ne lui permet pas de disposer de l'application nécessaire à l'utilisation du CST. La troisième partie requérante a un fils né en 2008, qui ne peut donc télécharger lui-même cette application. Pour le surplus, les parties requérantes soutiennent qu'il ressort de la

jurisprudence de la Cour qu'il n'est pas requis qu'elles disposent d'un intérêt à chacun des moyens qu'elles soulèvent, pourvu qu'elles aient un intérêt au recours.

A.2.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 précisent enfin qu'elles conserveraient leur intérêt à agir même si la Cour venait à statuer après l'expiration de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, car elles vivent déjà sous la pression de cet accord de coopération et que le législateur décrétoal flamand peut rendre l'utilisation du CST obligatoire à tout moment. Elles soutiennent qu'une éventuelle annulation des dispositions attaquées, même après la date d'abrogation de celles-ci, leur permettrait de réclamer des dommages moraux aux autorités publiques.

#### *Quant au fond*

##### *En ce qui concerne les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685*

##### *Premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685*

A.3.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 prennent un premier moyen de la violation, par les dispositions qu'elles attaquent respectivement dans ces affaires, des règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions. Selon elles, ni l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) ni le principe de proportionnalité n'autorisent la conclusion d'un accord de coopération dans la matière visée par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021.

A.3.2.1. Dans une première branche, ces parties soutiennent que les entités fédérées ne sont pas compétentes pour réglementer l'accès à un grand nombre de secteurs et d'activités par le biais du CST.

Dans une première sous-branche, elles affirment que ces mesures ne relèvent pas de la compétence de la médecine préventive visée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 1<sup>er</sup>, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, contrairement à ce que l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 indique, puisque, d'une part, ces mesures s'appliquent à toute la population et à de très nombreux secteurs et activités touchant aux aspects les plus essentiels de la vie en société et que, d'autre part, elles ne sont pas ciblées, dès lors qu'elles ne visent pas les personnes présentant une infection ou un risque d'infection. Par ailleurs, ces mesures ne présentent aucun lien étroit avec la médecine ni avec les soins de santé, puisqu'elles ont pour seul objet d'autoriser ou de refuser l'accès à certains secteurs et activités, sur la base d'un croisement de données. La circonstance que ces données sont des renseignements médicaux hautement sensibles ne suffit pas à établir le lien précité, sans quoi de très nombreuses mesures ayant un lien diffus avec la médecine pourraient relever de cette compétence, ce qui serait contraire à l'intention du législateur spécial. En effet, comme le relève la section de législation du Conseil d'État, cette compétence ne doit pas s'interpréter de manière large. Enfin, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et l'accord de coopération du 28 octobre 2021 visent l'ensemble de la population, ainsi qu'un grand nombre de secteurs et d'activités qui ne présentent aucun lien avec la médecine et qui ne sont pas organisés par les pouvoirs publics ni en leur nom, de sorte que, comme la section de législation du Conseil d'État l'a mis en évidence, ces accords de coopération ne relèvent pas de la compétence des entités fédérées en matière de médecine préventive.

Dans une deuxième sous-branche, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 affirment que la réglementation de l'accès aux secteurs et activités par le biais du CST, prévue par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques, conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Comme les travaux préparatoires de cette disposition l'indiquent, cette compétence concerne uniquement les vaccinations obligatoires. En l'espèce, les mesures que les entités fédérées sont autorisées à adopter en vertu de plusieurs dispositions des accords de coopération précités visent, implicitement mais certainement, à obliger la population à se faire vacciner, de sorte qu'il s'agit d'une vaccination obligatoire déguisée, comme les déclarations de différents partis politiques le mettent en évidence. Partant, les dispositions attaquées empiètent sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques.

Dans une troisième sous-branche, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 allèguent qu'à supposer que le système prévu par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par celui du 28 octobre 2021

ne relève pas de la compétence, précitée, de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques, il relève en tout état de cause de la compétence de l'autorité fédérale en matière de police administrative, comme l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et la section de législation du Conseil d'État le mettent en évidence. Or, si l'autorité fédérale est compétente pour réglementer l'accès aux lieux et activités visés par les accords de coopération précités dans le cadre de sa compétence en matière de police administrative, cette réglementation ne saurait relever de la compétence des entités fédérées en matière de médecine préventive.

Dans une quatrième sous-branche, qui concerne uniquement l'affaire n° 7658, les parties requérantes dans cette affaire considèrent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 contourne les garanties démocratiques mises en place par la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la loi du 14 août 2021), laquelle prévoit que les pouvoirs de la Chambre des représentants ne peuvent être délégués au gouvernement fédéral afin que ne soient prises des mesures restreignant les droits fondamentaux que dans l'hypothèse exceptionnelle de la « situation d'urgence épidémique ». Même dans cette situation, la loi du 14 août 2021 prévoit un mécanisme de contrôle parlementaire par le biais d'une confirmation législative du déclenchement de la situation d'urgence et des mesures adoptées, par le biais d'une information continue de la Chambre des représentants et du public, ainsi que par le biais d'un examen approfondi, par des experts indépendants, des conséquences des mesures adoptées. L'accord de coopération du 27 septembre 2021, en revanche, ne prévoit pas de telles garanties. Le régime prévu par cet accord de coopération, nettement moins protecteur des droits fondamentaux et des exigences démocratiques que celui de la loi du 14 août 2021, est d'autant moins justifié qu'il ne s'applique pas lors d'une situation d'urgence épidémique, qu'il permet l'adoption de mesures attentatoires aux droits fondamentaux dans des conditions moins strictes que dans la situation précitée et qu'il s'applique par défaut, à savoir en l'absence d'une situation d'urgence épidémique ou lorsque celle-ci a pris fin. Dès lors que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 contourne les garanties prévues par la loi du 14 août 2021, il viole le principe de l'État de droit, empiète sur les compétences de la Chambre des représentants et porte atteinte au principe de la démocratie.

A.3.2.2. Dans une deuxième branche, qu'elles invoquent à titre subsidiaire, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 soutiennent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021, même à supposer qu'il relève de la compétence en matière de médecine préventive, viole les règles répartitrices de compétences.

Dans une première sous-branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 affirment que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 octroie aux entités fédérées une compétence en matière de médecine préventive dont celles-ci disposent déjà en vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir, par un accord de coopération, une coordination avec l'autorité fédérale.

Dans une seconde sous-branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 allèguent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 limite la compétence des entités fédérées en matière de médecine préventive et en conditionne l'exercice à une décision unilatérale de l'autorité fédérale, dès lors que les mesures prises par les entités fédérées sur la base de cet accord de coopération sont suspendues ou ne s'appliquent plus lorsqu'une situation d'urgence épidémique est déclarée par l'autorité fédérale sur la base de la loi du 14 août 2021, et ce, jusqu'au moment où cette autorité décide de mettre fin à la situation d'urgence précitée.

La deuxième branche dans l'affaire n° 7685 est, en substance, identique à la seconde sous-branche précitée, sous réserve du fait qu'elle concerne l'accord de coopération du 28 octobre 2021.

A.3.2.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 affirment que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et celui du 28 octobre 2021 prévoient une délimitation des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées en fonction de l'existence ou non d'une situation d'urgence épidémique, ce qui ne peut pas être prévu par un accord de coopération, mais uniquement par la Constitution ou par la loi spéciale.

A.3.2.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes considèrent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et celui du 28 octobre 2021 offrent aux entités fédérées la faculté d'exercer une compétence selon les critères et les conditions qu'elles énoncent elles-mêmes, ce qui viole l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel n'autorise pas à habilitier une entité fédérée à mettre en œuvre une partie ou la totalité d'un

accord de coopération, ni à lui donner la faculté d'activer tout ou partie de cet accord dans le cadre de ses propres compétences. Cette faculté viole par ailleurs le principe de proportionnalité, dès lors qu'elle n'est pas nécessaire à l'exercice conjoint de compétences propres ni au développement d'initiatives en commun, d'autant qu'il s'agit, en l'espèce, de donner aux entités fédérées la faculté d'exercer des compétences dont elles disposent déjà et dont la mise en œuvre ne requiert aucune coordination avec les autres entités fédérées et avec l'autorité fédérale. Ce système n'est pas non plus nécessaire à la réalisation de l'objet des accords de coopération précités, à savoir assurer la coordination entre l'autorité fédérale et les entités fédérées en ce qui concerne le traitement des données dont il est question dans ces accords de coopération.

A.3.2.5. Dans une cinquième branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 allèguent que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 viole les règles répartitrices de compétences en ce qu'il délègue une compétence d'exécution au gouvernement fédéral. Selon elles, l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit pas la possibilité de confier la mise en œuvre d'une partie ou de la totalité de l'accord autrement que par un accord de coopération d'exécution, ce qui est pourtant prévu par l'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, i), de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021.

A.4.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen dans les affaires nos 7658 et 7685, le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française, le Collège de la Commission communautaire française, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Communauté germanophone (ci-après : les autorités institutionnelles) soutiennent tout d'abord que les entités fédérées peuvent réglementer les accès à des secteurs et à des activités par le biais du CST, sur la base de leur compétence en matière de médecine préventive. Il s'agit en effet d'une matière dévolue aux communautés sur la base de l'article 128, § 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour laquelle elles disposent d'une pleine compétence, sous réserve des exceptions expressément énumérées par le législateur spécial, à savoir l'assurance maladie-invalidité et les mesures nationales de prophylaxie. Il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 34.339 du 29 avril 2003 et de l'arrêt de la Cour n° 69/92 du 12 novembre 1992 (ECLI:BE:GHCC:1992:ARR.069) que la compétence des entités fédérées dans cette matière ne doit pas être interprétée de manière stricte et évolutive. Selon les autorités institutionnelles, les travaux préparatoires des dispositions attaquées attestent du fait que le CST est un instrument contribuant à la lutte contre les maladies transmissibles, qui présente un lien étroit avec la prévention et le dépistage de certaines maladies et infections, dès lors qu'il vise à éviter les risques de transmission du virus et que les données qu'il contient sont des données médicales sensibles. Partant, les dispositions attaquées présentent un lien inéluctable avec la médecine préventive. En outre, le CST ne s'applique pas de manière générale, mais uniquement à certains secteurs. Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'une règle s'adresse à toute la population qu'elle n'a pas pour but de prévenir une infection ou une maladie transmissible, ni de contribuer à améliorer la santé par la médecine. Dans l'avis du 29 avril 2003 précité, la section de législation du Conseil d'État a souligné que la compétence précitée des communautés devait précisément viser des individus et non des établissements. Les dispositions attaquées respectent ce principe, dès lors qu'elles s'appliquent aux visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, comme il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires. Les autorités institutionnelles ajoutent que, contrairement à ce que les parties requérantes affirment, la loi spéciale du 8 août 1980 n'impose pas que les activités et services de médecine préventive soient organisés au nom des pouvoirs publics.

Les autorités institutionnelles soutiennent par ailleurs que les dispositions attaquées ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques nationales, contrairement à ce que les parties requérantes allèguent. En effet, cette compétence est strictement limitée aux vaccinations exigées par la loi et ne comprend pas les mesures préventives visant à contenir la propagation d'une épidémie. Les autorités institutionnelles affirment à titre principal que les dispositions attaquées ne s'apparentent pas à une obligation vaccinale déguisée, dès lors que leur but premier est d'éviter la propagation du virus tout en permettant la reprise des activités économiques et d'une vie en société, même s'il est vrai qu'elles incitent à se faire vacciner. Cette incitation n'est qu'une éventuelle conséquence, parmi d'autres, des dispositions attaquées, dès lors que le CST peut être généré par des moyens autres qu'une preuve de vaccination. À titre subsidiaire, les autorités institutionnelles affirment que, même à supposer que les dispositions attaquées emportent une obligation vaccinale déguisée, une telle mesure trouverait un fondement dans la compétence de la médecine préventive, dès lors que

les communautés sont compétentes pour prendre toute initiative dans cette matière. L'intention du législateur spécial a été de limiter les compétences de l'autorité fédérale dans ce cadre et d'éviter qu'elle poursuive des initiatives de prévention telles que des campagnes de vaccination au titre de sa compétence de santé publique.

En ce qui concerne la compétence de police administrative de l'autorité fédérale, les autorités institutionnelles affirment que cette matière ne s'étend pas aux traitements de données auquel le CST donne lieu. Par ailleurs, cette compétence est résiduelle, en ce sens que son exercice a uniquement pour effet de faire sortir la matière du champ d'application de la notion d'intérêt communal et, par conséquent, d'empêcher les communes d'adopter des normes en cette matière. Autrement dit, les compétences des communautés ne sont pas affectées. En outre, même à considérer que les dispositions attaquées s'inscrivent dans la compétence de l'autorité fédérale en matière de police administrative, il n'en demeure pas moins que les communautés sont également compétentes en matière de médecine préventive. En effet, l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les composantes de l'État fédéral peuvent conclure librement un accord de coopération entre elles en cas de concours de compétences, en vue d'exercer en commun des compétences propres. La seule limite à cette conclusion est l'abandon ou l'échange de compétences. En l'espèce, l'autorité fédérale n'a aucunement abandonné sa compétence en matière de police administrative, elle a uniquement souhaité mettre en place une politique coordonnée avec celle des communautés, en vue d'éviter la propagation de la COVID-19. Dans sa jurisprudence, la Cour a d'ailleurs conclu à plusieurs reprises à l'absence d'un abandon de compétence lorsque les matières sont à ce point imbriquées. La conclusion de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 était dès lors nécessaire.

Les autorités institutionnelles soutiennent que le premier moyen dans l'affaire n° 7658, en sa première branche, est irrecevable, en ce qu'il est pris de la violation de l'État de droit, du principe de la démocratie et des garanties démocratiques mises en place dans le cadre de la loi du 14 août 2021, dès lors que ces principes et garanties ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Au sujet de la prétendue violation des règles répartitrices de compétences, notamment de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 prive les citoyens des garanties minimales mises en place par la loi du 14 août 2021, les autorités institutionnelles allèguent à titre principal que l'article 92*bis*, § 1er, précité, ne prévoit aucune condition relative à des garanties minimales accompagnant la conclusion facultative d'un accord de coopération. À titre subsidiaire, elles soutiennent que les différentes assemblées parlementaires concernées n'ont aucunement été contournées lors de l'adoption des dispositions attaquées, puisque celles-ci ont précisément été discutées et votées au sein de chaque assemblée législative. Par ailleurs, la loi du 14 août 2021 est uniquement destinée à s'appliquer au cas de la situation d'urgence épidémique lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de police administrative. Autrement dit, elle ne contient aucune base juridique pour le traitement de données engendré par le CST. Enfin, l'utilisation du CST n'est rendue possible que lorsqu'une entité fédérée adopte un acte législatif mettant en œuvre l'accord de coopération du 27 septembre 2021, de sorte qu'un contrôle parlementaire effectif existe et que les assemblées législatives sont associées à l'élaboration concrète des mesures.

A.4.2. En ce qui concerne la première sous-branche de la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7658, les autorités institutionnelles soutiennent que les dispositions attaquées n'octroient pas aux entités fédérées une compétence dont elles disposent déjà, contrairement à ce que les parties requérantes affirment. En vertu de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, les composantes de l'État fédéral peuvent librement conclure un accord de coopération en vue d'assurer l'exercice conjoint de compétences propres, sous réserve de l'abandon ou de l'échange de compétences octroyées sur la base ou en vertu de la Constitution. En l'espèce, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 se limite à rappeler les compétences des entités fédérées en matière de médecine préventive pour régler l'accès à certains secteurs par le CST, ce qui n'est aucunement interdit par l'article 92*bis*, § 1er, précité.

En ce qui concerne la deuxième sous-branche de la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7658 et la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7685, les parties adverses affirment que les dispositions attaquées ne limitent pas les compétences des entités fédérées en matière de médecine préventive et n'en conditionnent pas l'exercice à une décision unilatérale de l'autorité fédérale. En effet, ces dispositions ont été élaborées par les différentes assemblées législatives et les accords de coopération des 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021 ont été négociés par les différents gouvernements. Autrement dit, ces accords de coopération n'ont aucunement été imposés aux entités fédérées par l'autorité fédérale, mais ont été librement déterminés par les différents signataires. Les entités fédérées ont donc décidé librement qu'elles n'exerceraient leurs compétences que tant qu'une situation d'urgence épidémique n'est pas déclarée.

A.4.3. En ce qui concerne la troisième branche du premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685, les autorités institutionnelles rappellent que les actes d'assentiment à un accord de coopération font l'objet d'une procédure parlementaire, à l'instar des actes législatifs « ordinaires ». L'accord de coopération du 27 septembre 2021 et celui du 28 octobre 2021 ont par ailleurs fait l'objet de négociations entre les gouvernements concernés. Il ne s'agit donc pas de normes imposées unilatéralement par l'autorité fédérale, mais d'une coopération librement déterminée par chaque signataire. Ces accords de coopération ont pour but premier de rappeler et d'organiser la répartition des rôles de chaque partenaire de l'État fédéral sur une base volontaire. Les entités fédérées ont donc pu déterminer librement qu'elles n'exerceraient leurs compétences que tant qu'une situation d'urgence épidémique n'était pas déclarée.

Dans l'affaire n<sup>o</sup> 7685, les autorités institutionnelles précisent qu'en ce qui concerne l'accord de coopération du 28 octobre 2021, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées ne s'applique qu'aux dispositions relatives au CST pour les événements de masse et les expériences et projets pilotes, ainsi que dans les discothèques et les dancings, et que les entités fédérées conservent toujours la possibilité d'adopter des dispositions plus strictes.

A.4.4. En ce qui concerne la quatrième branche du premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7666, les autorités institutionnelles allèguent que les parties requérantes font une lecture erronée de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, un accord de coopération d'exécution ne vise pas à permettre la mise en œuvre d'un accord de coopération par une entité autre que celle qui dispose de la compétence concernée, mais uniquement à permettre la mise en œuvre d'un accord de coopération sans qu'un assentiment par une norme législative soit requis, c'est-à-dire de manière plus rapide et plus efficace. En outre, l'article 92*bis*, § 1er, précité n'interdit pas aux signataires de l'accord de coopération de disposer d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des mesures décidées conjointement, dès lors qu'ils déterminent librement les modalités de la coopération, d'autant plus si, comme les parties requérantes l'affirment, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 octroie aux entités fédérées une compétence dont elles disposent déjà.

A.4.5. En ce qui concerne la cinquième branche du premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7685, les autorités institutionnelles allèguent que les parties requérantes font une lecture erronée de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit pas qu'un accord de coopération puisse uniquement être mis en œuvre par la conclusion d'un accord de coopération d'exécution, mais il permet de mettre en œuvre un accord de coopération sans qu'un assentiment par une norme législative soit requis, comme c'est normalement la règle. Depuis la Sixième réforme de l'État, il est possible d'exécuter un accord de coopération par le biais d'un accord de coopération ayant effet sans que l'assentiment des assemblées parlementaires soit requis. La possibilité d'exécuter un accord de coopération par le biais d'un accord de coopération d'exécution n'annule pas la possibilité de recueillir l'assentiment parlementaire. Selon les autorités institutionnelles, l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'interdit en effet pas aux signataires de disposer d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des mesures décidées conjointement, et l'article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit cette marge d'appréciation.

A.5. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 affirment, en ce qui concerne la première sous-branche de la première branche du premier moyen, qu'en vertu de l'accord de coopération du 28 octobre 2021, qui a modifié l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a lui-même été modifié par celui du 27 septembre 2021, les entités fédérées ne peuvent pas imposer que l'accès aux événements de masse, expériences et projets pilotes, dancings et discothèques soit soumis à la présentation du CST en situation d'urgence épidémique. Il revient à l'autorité fédérale de décider d'une telle mesure, étant entendu que les entités fédérées peuvent néanmoins adopter des règles plus strictes. En revanche, les entités fédérées demeurent compétentes pour décider de conditionner l'accès aux établissements et activités listés à l'article 1er, § 1er, 21<sup>o</sup>, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 27 septembre 2021. Dès lors que, selon les autorités institutionnelles, soumettre l'accès aux événements de masse, expériences et projets pilotes, dancings et discothèques à la présentation du CST ne relève pas de la compétence des entités fédérées en matière de médecine préventive, il y a lieu, toujours selon les parties requérantes, d'aboutir à une conclusion similaire lorsque cette mesure est adoptée en ce qui concerne l'accès aux établissements et activités listés à l'article 1er, § 1er, 21<sup>o</sup>, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021. Les parties requérantes ajoutent que cette distinction des compétences en fonction des secteurs est purement arbitraire et inconciliable avec la compétence communautaire

en matière de médecine préventive. Elles observent que les exposés généraux des accords de coopération des 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021 n'apportent aucune explication au sujet de cette distinction. Les parties requérantes ajoutent que la circonstance que seuls les visiteurs font l'objet de contrôles d'accès ne remet pas en cause le fait que ces contrôles sont effectués parce que les activités des établissements visités sont considérées comme étant à risque. Par ailleurs, la Sixième réforme de l'État n'a pas remis en cause le fait que les mesures attaquées ne relèvent pas de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, la compétence des entités fédérées pour prendre « toute initiative en matière de médecine préventive » vise uniquement à mettre fin aux initiatives de médecine préventive de l'autorité fédérale. Enfin, les parties requérantes affirment que l'Union européenne considère que l'utilisation du certificat COVID numérique de l'UE à des fins de déplacement dans l'Union européenne constitue une utilisation non médicale de ce certificat, de sorte qu'il doit nécessairement en aller de même pour une utilisation à des fins de contrôle d'accès à des lieux de la vie sociale et professionnelle.

En ce qui concerne la deuxième sous-branche de la première branche précitée, les parties requérantes précisent, dans leur mémoire en réponse, que les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 indiquent que cette même loi n'a pas pour objet de modifier la compétence de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques. D'ailleurs, cette compétence est maintenue dans la version actuelle de l'article 5, § 1er, I, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne la troisième sous-branche de la première branche précitée, les parties requérantes affirment, dans leur mémoire en réponse, que le raisonnement des autorités institutionnelles repose sur le mécanisme des compétences concurrentes, qui n'est pas admis en Belgique hormis l'hypothèse visée à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

A.6. Dans leurs mémoires en réplique, les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la première branche du premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7666, qu'il convient de différencier, d'une part, les établissements visés à l'article 1er, § 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a ensuite été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021 et, d'autre part, les événements de masse, les expériences et projets pilotes et les dancings. En situation d'urgence épidémique, les entités fédérées peuvent prévoir l'utilisation du CST pour les premiers, alors que c'est l'autorité fédérale qui prévoit cette mesure à l'égard des seconds. Selon les autorités institutionnelles, les événements de masse, les expériences et projets pilotes et les dancings sont d'une nature différente de celle des établissements énumérés à l'article 1er, § 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié. Les premiers réunissent en effet un nombre beaucoup plus élevé de personnes qu'un restaurant ou un centre de fitness, et constituent dès lors une menace différente pour la santé publique. Partant, il revient effectivement à l'autorité fédérale de réglementer l'accès des visiteurs à ces lieux et activités par le biais du CST, en vertu de sa compétence en matière de police administrative. En ce qui concerne les établissements énumérés à l'article 1er, § 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié, les entités fédérées sont compétentes au titre de la médecine préventive, mais aussi sur la base de leurs compétences en matière de sport ou de culture.

Les autorités institutionnelles précisent que, contrairement à ce que les parties requérantes affirment, le règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 « relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 » (ci-après : le règlement (UE) 2021/953) n'a pas vocation à imposer un usage unique du certificat COVID numérique de l'UE. L'utilisation du CST ne doit donc pas être limitée à l'usage prévu par ce règlement, dès lors que les États membres sont libres de prévoir des règles plus protectrices et d'étendre le champ d'application d'un instrument juridique dans leur propre pays, afin de protéger la santé publique des citoyens, comme le précise d'ailleurs le règlement précité. Pour le surplus, on ne saurait tirer la moindre conclusion de cette disposition du droit dérivé de l'Union européenne au sujet de la répartition des compétences entre les composantes de l'État belge, qui est réglée par le droit interne.

En ce qui concerne l'incidence de la Sixième réforme de l'État sur les compétences de la médecine préventive, les autorités institutionnelles rappellent que l'encouragement à la vaccination relève des compétences communautaires en vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Les autorités institutionnelles ajoutent qu'elles ne se fondent pas, contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, sur le mécanisme des compétences concurrentes. Simplement, lorsque des matières sont susceptibles d'affecter les

compétences de plusieurs partenaires de l'État fédéral, ces derniers ont la possibilité de conclure un accord de coopération pour régler l'exercice conjoint de compétences propres.

#### *Deuxième moyen dans l'affaire n° 7658*

A.7.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 prennent un deuxième moyen de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 22, 23 et 26 de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7, 8 et 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD).

A.7.2.1. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les dispositions et principes cités au deuxième moyen, dans la mesure où l'utilisation du CST permise par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 constitue une ingérence, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis, dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, le droit à l'épanouissement culturel et social, ainsi que le droit de s'assembler paisiblement.

En effet, les données à caractère personnel relatives à l'état de santé sont considérées comme particulièrement sensibles et font l'objet d'une protection renforcée en vertu de l'article 9 du RGPD, de sorte que leur traitement doit faire l'objet d'un contrôle particulièrement strict, comme le soulignait l'Autorité de protection des données dans les avis qu'elle a rendus dans le cadre de l'assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021. Par ailleurs, l'accès aux activités et aux lieux visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 relève du droit à l'épanouissement culturel et social, ainsi que du droit de se rassembler paisiblement, de sorte que conditionner l'accès précité à la présentation du CST constitue une ingérence dans l'exercice de ces droits.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 relèvent que ni l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ni l'accord de coopération du 27 septembre 2021 n'identifient clairement les objectifs de la mise en place et de l'extension du CST. Il se déduit de l'exposé général du second accord de coopération et de l'avis de l'Autorité de protection des données n° 163/2021 du 23 septembre 2021 que le but poursuivi est d'éviter une circulation du virus menant à une saturation du système hospitalier qui impliquerait la nécessité de fermer les établissements relevant des secteurs concernés.

En ce qui concerne, en particulier, les raisons qui rendraient nécessaire le fait de permettre aux entités fédérées de conditionner à la présentation du CST l'accès à l'ensemble des établissements relevant des secteurs visés, l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 indique qu'il n'existe aucune alternative en dehors de la fermeture complète si l'on souhaite éviter la surcharge du système hospitalier. Selon les parties requérantes, les avis du Groupe d'Experts de stratégie de crise pour le Covid-19 (ci-après : le GEMS) qui, selon l'exposé général, étaieraient cette thèse ne sont pas pertinents pour justifier les mesures contenues dans cet accord de coopération. L'avis du GEMS du 18 août 2021 se résume à l'émission de quelques considérations générales relatives au CST, tandis que celui du 31 août 2021 souligne que des mesures alternatives à l'utilisation du CST, comme la distanciation, la ventilation et le port du masque, existent et devraient être suffisantes. Partant, ces avis ne justifient pas le système mis en place par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, mais démontrent, au contraire, qu'il existe des mesures moins attentatoires aux droits fondamentaux que celles qui ont été prévues. Partant, l'ingérence dans l'exercice de ceux-ci n'est pas nécessaire, ainsi que l'Autorité de protection des données l'avait mis en évidence dans son avis du 23 septembre 2021 précité, dont les parties à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 n'ont pas tenu compte.

En outre, la définition extrêmement vague de la plupart des secteurs auxquels s'applique l'accord de coopération du 27 septembre 2021 atteste également de l'absence de nécessité du système mis en place.

A.7.2.2. Dans une deuxième branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 affirment que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les personnes qui ne disposent ni d'un certificat de vaccination ni d'un certificat de rétablissement, d'une part, et celles qui disposent d'un de ces certificats, voire de

ces deux certificats, d'autre part, en ce que les premières ne pourront plus accéder aux lieux visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ni exercer les activités visées par celui-ci.

En effet, les personnes ne disposant pas des certificats précités sont dans l'obligation, pour accéder aux lieux visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, de subir fréquemment les tests énumérés dans cet accord. Or, selon les parties requérantes, ces tests sont intrusifs mais également risqués, dès lors qu'ils sont susceptibles de causer des saignements et des blessures à la cloison nasale, voire, dans certains cas, de provoquer des brèches de l'étage antérieur de la base du crâne, associées à un risque de méningite. Les tests précités sont, par ailleurs, onéreux. Selon les parties requérantes, une personne aspirant à une vie sociale normale devra dépenser une centaine d'euros par semaine afin de se soumettre régulièrement à ces tests. En outre, cette situation entraîne des contraintes organisationnelles importantes pour les personnes.

Les parties requérantes insistent sur le fait que la vaccination contre la COVID-19 n'est pas obligatoire et qu'elle ne peut donc fonder une différence de traitement discriminatoire au détriment des personnes non vaccinées, comme il ressort du règlement (UE) 2021/953. Selon ces parties, il ressort de plusieurs études que la différence de traitement précitée n'est pas justifiée par la circonstance que les personnes vaccinées ou rétablies présentent moins de risques que les autres de développer des formes graves de la COVID-19 et de transmettre ce virus à d'autres personnes. En réalité, les personnes vaccinées ou rétablies sont susceptibles d'être contaminées et d'être contagieuses, de sorte que la différence de traitement ne permet pas de réaliser l'objectif poursuivi. En toute hypothèse, l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ne fournit aucune explication justifiant la différence de traitement entre les personnes vaccinées ou rétablies, d'une part, et celles qui se soumettent aux tests, d'autre part.

A.7.2.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et ceux des établissements qui ne sont pas visés par celui-ci, en ce que les premiers ne pourront accéder aux établissements concernés que sur présentation du certificat COVID numérique de l'UE, contrairement aux seconds. Selon ces parties requérantes, il n'existe en effet aucune justification permettant d'expliquer pourquoi seuls les visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 doivent se soumettre aux conditions d'accès énumérées par celui-ci, à l'exclusion des visiteurs d'autres établissements, tels les centres commerciaux.

A.7.2.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et les personnes qui y travaillent, en ce que le CST ne peut être exigé qu'à l'égard des premiers. La justification que l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 apporte à cette différence de traitement est dénuée de fondement. Est tout d'abord invoquée une prétendue plus grande difficulté de contrôler le respect des règles sanitaires applicables pour les visiteurs. Selon les parties requérantes, cet argument est trop vague et n'est fondé sur aucune base factuelle ou scientifique. Il semble aussi en contradiction avec l'avis du GEMS du 31 août 2021. En outre, l'article 15, § 2, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel qu'il était en vigueur au moment de l'adoption de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, autorise certains rassemblements en intérieur jusqu'à 3000 personnes sans présentation du CST, moyennant le respect de conditions, ce qui n'a pas engendré d'augmentation significative des infections. L'exposé général précité est également fondé sur la différence de fréquence à laquelle les visiteurs, d'une part, et les membres du personnel et les travailleurs, d'autre part, devraient présenter le CST, étant entendu que les seconds devraient se soumettre à cette obligation plus fréquemment. Selon les parties requérantes, cette affirmation est également dépourvue de fondement dès lors qu'une personne aspirant à une vie sociale normale devra présenter un CST quatre à cinq fois par semaine, de sorte que la situation d'un travailleur n'est en réalité pas réellement différente de celle de toute personne vivant normalement. Partant, sauf à renoncer à une vie sociale normale, la personne non vaccinée ou non rétablie sera obligée de se faire vacciner, de sorte que l'accord de coopération précité contient une obligation de vaccination.

A.8.1. En ce qui concerne la première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 7658, les autorités institutionnelles constatent que les parties requérantes ne contestent pas la légalité des mesures attaquées, mais uniquement leur nécessité. Cependant, la condition de légalité est en toute hypothèse remplie en l'espèce.

En ce qui concerne la nécessité des mesures attaquées, les autorités institutionnelles soulignent tout d'abord que le certificat COVID numérique de l'UE et le CST s'inscrivent dans le cadre juridique de l'Union européenne, qui autorise leur utilisation à des fins nationales pourvu qu'une base juridique soit fournie, ce qui fait précisément

l'objet de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Il résulte de l'exposé général de ce second accord que le CST est un des outils qui permettent de réduire le taux d'infection et d'hospitalisation en rendant les foyers potentiels plus sûrs, étant entendu qu'aucune mesure autre qu'une fermeture complète des secteurs et activités non essentiels ne permet de garantir la sécurité sanitaire, en raison du caractère hautement contagieux du virus. Le CST vise donc aussi à éviter cette fermeture. Les autorités institutionnelles précisent en outre que l'objectif du CST est également de protéger les personnes non vaccinées, puisqu'elles présentent un risque d'hospitalisation beaucoup plus élevé que les autres. Par ailleurs, les secteurs pour lesquels le CST est imposé par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 sont des secteurs où le risque de propagation rapide du virus reste élevé malgré la couverture vaccinale, en raison du variant delta. Enfin, les autorités institutionnelles soutiennent que le CST fait partie d'un ensemble de mesures visant à réduire le risque de circulation du virus et de surcharge des hôpitaux, afin de pouvoir maintenir ouverts le plus grand nombre possible de services et d'installations.

Les autorités institutionnelles constatent ensuite que les parties requérantes ne contestent pas, dans leur deuxième moyen, la proportionnalité de l'ingérence. Cependant, cette condition est remplie, ainsi qu'il ressort des éléments mis en évidence par la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 70.159 du 23 septembre 2021.

En ce qui concerne en particulier le droit au respect de la vie privée, le droit au développement culturel et social ainsi que le droit de réunion pacifique, les autorités institutionnelles soutiennent que ceux-ci ne sont pas absolus et qu'ils trouvent leurs limites dans les libertés d'autrui ou dans l'intérêt public. Elles soulignent que le CST ne peut être imposé que pour les secteurs à haut risque, si les circonstances épidémiologiques le justifient sur le territoire des entités fédérées respectives, après avis du *Risk Assessment Group* (RAG) et l'obtention de l'accord des ministres compétents des entités fédérées. Les autorités institutionnelles affirment que, dans son avis n° 163/2021 précité, l'Autorité de protection des données n'a pas estimé que l'obligation de présenter le CST n'était pas nécessaire, contrairement à ce que les parties requérantes affirment. Les autorités institutionnelles précisent en outre que le CST est une mesure visant à accroître la sécurité sanitaire et non à la garantir. Selon la situation et le secteur, d'autres mesures, comme le port du masque buccal, doivent être appliquées, ce que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 n'exclut pas. Par ailleurs, si la situation épidémiologique est critique, si les autres mesures apparaissent insuffisantes dans les secteurs à risque et si les entités fédérées n'ont pas pu imposer une obligation de présentation du CST, la seule solution alternative serait de fermer les installations de ces secteurs jusqu'à ce que la situation s'améliore. Une telle mesure apparaît plus drastique au regard des droits fondamentaux que l'imposition du CST. Une autre mesure, non moins drastique, serait d'ouvrir ces installations uniquement aux personnes vaccinées, ce que les autorités publiques veulent éviter par l'imposition du CST. Dans son avis n° 70.159 précité, la section de législation du Conseil d'État partage cette analyse. Il convient aussi de noter que le CST ne vise pas les services et activités essentiels, comme l'a également relevé la section de législation du Conseil d'État. En outre, les autorités institutionnelles soutiennent que l'intrusion dans le droit au respect de la vie privée, dans le droit au développement culturel et social, ainsi que dans le droit de réunion pacifique doit faire l'objet d'une mise en balance avec d'autres droits fondamentaux, à commencer par le droit des citoyens à la santé. Enfin, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 constitue un fondement juridique suffisant du traitement des données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD.

A.8.2. En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles allèguent que, comme l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 l'indique, le CST constitue une mesure temporaire qui fait naître une différence de traitement justifiée entre, d'une part, les personnes vaccinées contre la COVID-19 ou celles qui ont été infectées moins de 180 jours auparavant et, d'autre part, celles qui ne remplissent pas ces conditions et qui doivent passer un test PCR ou un test antigénique rapide pour obtenir un CST valide. Comme il ressort des avis du GEMS des 18 et 31 août 2021, le CST peut contribuer à réduire le taux d'infection et à soulager les hôpitaux lorsque les taux d'infection et d'hospitalisation augmentent fortement. Par ailleurs, les secteurs visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 sont des terrains propices à la propagation du virus. Le CST permet donc d'utiliser les installations de ces secteurs, lesquels ne sont pas essentiels mais relèvent des loisirs, dans un environnement plus sûr.

La différence de traitement dénoncée par les parties requérantes est justifiée par le fait que les personnes vaccinées contre la COVID-19 ou récemment guéries de ce virus sont moins contagieuses et courent un risque d'hospitalisation plus faible que les autres. Partant, lorsque la situation épidémiologique l'exige, il n'est pas

disproportionné d'introduire une obligation de CST dans les secteurs où le risque d'infection est très élevé et où des personnes à risque séjournent. Les personnes qui ne sont ni vaccinées ni guéries de date récente peuvent tout de même accéder à ces secteurs moyennant un test PCR ou antigénique, qui leur permet d'obtenir un CST valide. Contrairement à ce que les parties requérantes affirment, l'accessibilité à ces tests est assurée d'un point de vue tant organisationnel que financier, comme le relève la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 70.159 précité. Par ailleurs, l'argument du caractère dangereux des tests sur le plan médical ne doit pas être pris au sérieux. Les inconvénients mis en évidence par les parties requérantes sont incomparables aux dangers que les personnes infectées représentent pour le reste de la société. Les autorités institutionnelles soulignent en outre que toute personne a le choix de se faire vacciner ou non et que, dans la négative, elles peuvent tout de même obtenir un CST, qui est par ailleurs toujours limité dans le temps, aussi longtemps que les circonstances épidémiologiques l'exigent.

Les autorités institutionnelles ajoutent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 prévoit des exceptions au CST. Sauf stipulation contraire, les jeunes de moins de seize ans ne sont pas tenus de présenter un CST lorsqu'ils visitent les installations concernées. Cette différence de traitement est justifiée dans l'exposé général de cet accord. Les autorités institutionnelles constatent, enfin, que les parties requérantes ne développent, dans la deuxième branche du deuxième moyen, aucun argument relatif à la violation du droit au respect de la vie privée, du droit au développement social et culturel ainsi que du droit de réunion pacifique.

A.8.3. En ce qui concerne la troisième branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles renvoient à leurs observations au sujet des deux premières branches de ce moyen, dès lors que cette troisième branche est fondée sur les mêmes arguments.

Elles ajoutent que les parties requérantes ne démontrent pas *in concreto* en quoi leur critique porte sur une inégalité de traitement. Selon les autorités institutionnelles, il s'agit de secteurs différents, qui, partant, doivent être traités différemment, comme l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 le mentionne. Cette distinction est fondée sur le postulat scientifique selon lequel certains secteurs sont plus sensibles à une contamination générale par la COVID-19, de sorte que l'imposition du CST y a plus de sens que dans d'autres secteurs où les mesures « normales » de lutte contre la COVID-19 apparaissent suffisantes. Il est donc justifié d'imposer une obligation de CST aux visiteurs des secteurs présentant un risque plus élevé de contamination ou d'hospitalisation. Par ailleurs, le fait d'imposer une obligation de présentation du CST dans tous les secteurs sans établir la moindre distinction quant au risque d'infection serait disproportionné au but poursuivi, ce que les signataires de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 souhaitent précisément éviter. Le cas des centres commerciaux, cité par les parties requérantes, n'est pas pertinent, dès lors que ceux-ci abritent des magasins essentiels et qu'ils sont logiquement exclus de l'obligation de présenter le CST. En ce qui concerne ces centres, d'autres mesures sont plus faciles à appliquer, comme la ventilation, le respect des règles de distance, la limitation du nombre de visiteurs par magasin ou encore le port d'un masque buccal. L'obligation de présentation du CST ne serait donc pas, dans ce cas, une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi. En réalité, en ce qui concerne les services ou établissements essentiels, une telle obligation reviendrait à une obligation implicite de vaccination, qui n'est pas souhaitable et qui constituerait une intrusion plus poussée dans les droits fondamentaux.

Pour terminer, les autorités institutionnelles relèvent que les parties requérantes ne développent, dans la troisième branche du deuxième moyen, aucun argument relatif à la violation du droit au respect de la vie privée, du droit au développement social et culturel, ainsi que du droit de réunion pacifique.

A.8.4. En ce qui concerne la quatrième branche du troisième moyen, les autorités institutionnelles soutiennent que les visiteurs et les membres du personnel des établissements concernés sont des personnes qui relèvent de catégories ne pouvant être traitées de la même manière, comme l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 le précise.

En effet, une éventuelle obligation de présentation du CST applicable au personnel des installations et des activités visées par l'accord de coopération précité obligerait pratiquement le personnel à se faire vacciner, dès lors que la réalisation de tests PCR ou antigéniques pour le travail représenterait une charge financière importante pour l'employeur, compromettrait le choix de la vaccination et constituerait une obligation implicite de vaccination. Il s'agit d'une différence essentielle entre les catégories de personnes que les parties requérantes comparent, dès lors que le personnel précité doit aller travailler quotidiennement, alors que les visiteurs sont libres

de choisir de visiter les établissements concernés par l'obligation de présentation du CST. La différence entre ces catégories de personnes réside aussi dans l'application des mesures mises en place. Dans certaines situations, il est en effet plus facile pour l'employeur d'appliquer d'autres mesures que le CST, comme le port du masque, qui suffit à limiter la propagation du virus. Ce port peut aisément être exigé, par exemple, de la part du personnel d'une discothèque, mais il est pratiquement impossible de l'imposer aux visiteurs de ce type d'établissement. Pour les raisons précitées, le personnel et les visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ne sont pas similaires et ne peuvent être traités de la même manière, de sorte qu'il n'existe aucune discrimination.

Enfin, les autorités institutionnelles relèvent une nouvelle fois que les parties requérantes ne développent, dans la troisième branche du deuxième moyen, aucun argument relatif à la violation du droit au respect de la vie privée, du droit au développement social et culturel ainsi que du droit de réunion pacifique.

A.9.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent, en ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, qu'elles critiquent effectivement la violation du principe d'égalité qui s'applique en matière de restriction des droits fondamentaux, comme leur requête le met en évidence, même si les critiques sont développées dans le cadre des autres moyens d'annulation. Elles rappellent que le règlement (UE) 2021/953 et le règlement (UE) 2021/954 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 « relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19 » (ci-après : le règlement (UE) 2021/954) ne constituent pas des fondements juridiques permettant aux États membres de justifier des ingérences dans des droits fondamentaux, ainsi qu'il ressort du considérant n° 14 du règlement (UE) 2021/953. Les parties requérantes ajoutent que le CST ne permet pas de réduire le taux d'infection et d'hospitalisation et que les autorités institutionnelles ne fournissent aucune donnée scientifique concrète et pertinente démontrant la nécessité de l'extension de l'obligation de présentation du CST opérée par l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Elles précisent par ailleurs qu'elles n'opposent pas, dans la branche précitée, les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées, et que les chiffres avancés par les autorités institutionnelles doivent être utilisés avec prudence, eu égard à l'ensemble des données pertinentes. Selon les parties requérantes, des études récentes démontrent que la charge virale des personnes vaccinées et la charge virale des personnes non vaccinées sont quasiment identiques. La nécessité de l'obligation de présentation du CST n'est donc aucunement démontrée.

En ce qui concerne en particulier le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, les parties requérantes soutiennent que l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 précise que le CST n'autorise pas d'autres mesures. Les parties requérantes ajoutent que, pour vérifier la nécessité d'une ingérence dans une liberté fondamentale, il y a lieu de vérifier si des mesures moins attentatoires existent, et non de vérifier, comme le font les autorités institutionnelles, la possibilité théorique d'adopter des mesures plus attentatoires telles que la fermeture de certains secteurs ou l'ouverture de ceux-ci aux seules personnes vaccinées.

Les parties requérantes soutiennent par ailleurs que le champ d'application de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 couvre de très nombreuses activités de la vie quotidienne qui sont essentielles au bien-être psychologique et social des parties requérantes et de la population de manière générale. En outre, le RGPD ne dispense pas les autorités institutionnelles de démontrer concrètement la nécessité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Les parties requérantes soutiennent aussi que la disposition du RGPD citée par ces autorités institutionnelles, à savoir l'article 9, paragraphe 2, *i*) et *h*), n'autorise pas le traitement de données à caractère personnel par les personnes visées dans l'accord de coopération du 27 septembre 2021.

Enfin, les parties requérantes précisent que la requête explique effectivement en quoi l'accord de coopération du 27 septembre 2021 viole le droit au développement culturel et social et le droit de réunion pacifique, dès lors qu'elle démontre la non-nécessité de cet accord de coopération au regard de l'ensemble des droits fondamentaux dont la violation est alléguée.

A.9.2. En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes soulignent, dans leur mémoire en réponse, que l'efficacité de la vaccination contre la COVID-19 était déjà limitée avant que le

variant omicron représente la quasi-totalité des contaminations, et qu'elle est considérée comme très limitée contre ce variant. La situation n'est pas différente pour les personnes ayant reçu une dose de rappel. Il ressort par ailleurs des données de Sciensano que le risque d'être infecté demeure très important pour une personne vaccinée, même avec une dose de rappel, bien que ce risque semble moins élevé que pour les personnes non vaccinées. Il n'existe donc aucune base scientifique pour justifier la discrimination dénoncée dans la deuxième branche. Les parties requérantes affirment enfin que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 permet à des personnes potentiellement infectées et contagieuses d'être en contact avec d'autres personnes susceptibles d'être infectées, ce qui peut contribuer à la surcharge du système hospitalier et que le CST a précisément pour objectif d'éviter.

A.9.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes allèguent, en ce qui concerne la troisième branche du deuxième moyen, que la distinction invoquée par les autorités institutionnelles ne repose sur aucune étude scientifique. En réalité, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 concerne de nombreux secteurs pour lesquels des mesures autres que le CST sont suffisantes.

A.10.1. Dans leurs mémoires en réplique, les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 respecte l'exigence de légalité contenue dans l'article 22 de la Constitution, dès lors que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée est prévue par un accord de coopération auquel il a été donné assentiment parlementaire. Le libellé de cet accord de coopération est, en outre, suffisamment clair et précis, de sorte que toute personne peut raisonnablement prévoir les conséquences de son action dans les circonstances données, comme l'exige la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'accord de coopération du 27 septembre 2021 est aussi prévisible, puisqu'il fournit des informations suffisantes sur l'existence, la portée et les modalités de l'ingérence dans la vie privée. Les autorités institutionnelles ajoutent que les mesures attaquées ne suspendent pas le droit à la liberté de circulation et le droit au respect de la vie privée, mais qu'elles se limitent à restreindre, de manière délibérée, nécessaire, temporaire et partielle, ces droits fondamentaux, comme l'a confirmé la section de législation du Conseil d'État à plusieurs reprises, notamment dans son avis n° 70.159, précité.

Selon les autorités institutionnelles, les règlements européens (UE) 2021/953 et 2021/954 ont pour objet de réglementer la libre circulation entre les États membres de l'Union européenne. Au niveau national, le fondement juridique de l'utilisation d'un certificat COVID numérique de l'UE réside dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par les accords de coopération des 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021. Les règlements précités n'empêchent pas que ce certificat soit utilisé plus largement au niveau national. Ils indiquent en outre que les États membres peuvent prendre des mesures, pourvu que celles-ci soient strictement limitées dans leur portée et dans le temps, et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la santé publique. L'utilisation du CST prévue par les accords de coopération précités respecte ces exigences. En effet, l'accord de coopération du 14 juillet 2021, modifié par celui du 27 septembre 2021, prévoit explicitement une date de fin d'utilisation du CST. En outre, la portée de cet instrument est circonscrite aux secteurs et activités énumérés de manière limitative. Enfin, les raisons de l'utilisation du CST sont motivées de manière détaillée.

Les autorités institutionnelles précisent ensuite que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 est basé sur les rapports du GEMS des 18 et 31 août 2021 et qu'il prévoit la nécessité d'obtenir des rapports du RAG concernant l'évaluation des mesures épidémiologiques, avant que des mesures plus strictes concernant l'utilisation du CST puissent être prises. Elles rappellent que le CST peut être obtenu par d'autres moyens que la vaccination, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une obligation vaccinale déguisée. Par ailleurs, elles citent un rapport de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains et une contribution de doctrine qui attestent du caractère proportionné du CST.

Ensuite, les autorités institutionnelles énumèrent et détaillent plusieurs études scientifiques démontrant l'efficacité du CST pour atteindre ses différents objectifs, à savoir réduire la transmission de la COVID-19 entre les personnes, réduire le nombre de personnes atteintes d'une forme grave de la maladie à la suite d'une contamination, éviter la saturation des unités de soins intensifs dans les hôpitaux, réduire la charge sur le système des soins de santé dans son ensemble et faire revivre l'économie en ouvrant des secteurs qui devraient rester fermés si le CST n'existait pas.

A.10.2. En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles affirment tout d'abord, dans leurs mémoires en réplique, que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 a été conclu à

un moment où il n'était pas question du variant omicron, mais bien du variant delta, particulièrement virulent et sur lequel la vaccination a eu un grand effet. Elles ajoutent qu'une dose de rappel du vaccin a bien un impact sur la protection contre le virus, sur le nombre d'hospitalisations et sur la contamination. Selon les autorités institutionnelles, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 respecte le principe d'égalité, dès lors qu'il vise l'ensemble de la population et non différents sous-groupes d'individus, de sorte qu'il n'appartient pas aux parties requérantes d'identifier elles-mêmes de prétendus sous-groupes et d'analyser des discriminations entre ceux-ci. La différence de traitement qu'engendre l'accord de coopération précité résulte du libre choix de la population même de se faire, ou non, vacciner ou tester. Les autorités institutionnelles insistent sur le fait que le CST peut être aussi généré sur la base d'un test et non uniquement sur la base d'un certificat de rétablissement ou de vaccination. Outre le fait que l'accord de coopération précité ne crée aucune discrimination, des rapports et des études scientifiques démontrent clairement que la vaccination contre la COVID-19 fonctionne, de sorte que le champ d'application du CST a une base fondée et n'entraîne pas une hausse des contaminations par le virus.

A.10.3. Les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la troisième branche du deuxième moyen, que les études scientifiques démontrent effectivement que le CST est une mesure nécessaire et proportionnée et qu'il n'existe pas d'instruments moins intrusifs qui auraient le même effet. Il s'agit par ailleurs d'une mesure, parmi d'autres, qui permet de lutter contre la COVID-19 par la combinaison de plusieurs moyens.

#### *Deuxième moyen dans l'affaire n° 7685*

A.11.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 22 de la Constitution, du principe de légalité, du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 5 et 6 du RGPD, et du principe de la sécurité juridique.

A.11.2.1. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 28 octobre 2021, ne régleme pas l'obligation de présentation du CST conditionnant l'accès à certains lieux ou activités, puisqu'aucune disposition ne prévoit qu'il est obligatoire ou autorisé d'utiliser le CST. Par ailleurs, en cas d'urgence épidémique, les entités fédérées sont privées de leurs compétences en matière d'accès aux événements de masse, aux expériences et aux projets pilotes, ainsi qu'aux discothèques et aux dancings, sous réserve de la possibilité d'adopter des mesures plus strictes. En réalité, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 laisse à l'arrêté royal visé par l'article 4 de la loi du 14 août 2021 et à un accord de coopération d'exécution le soin de prévoir ou non l'obligation de présenter le CST. Ce mécanisme est contraire au principe d'égalité et aux dispositions citées au deuxième moyen.

En outre, les lieux dont l'accès est soumis à la présentation du CST sont des éléments essentiels du traitement de données que cette présentation implique. L'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne justifie aucunement la délégation précitée au pouvoir exécutif. Il résulte en toute hypothèse de la jurisprudence de la Cour que le souci de pouvoir modifier plus facilement le cadre normatif du CST et la technicité de la matière ne peuvent constituer une justification dans ce cadre. Par son avis n° 70.384 du 27 octobre 2021, la section de législation du Conseil d'État a partagé ce point de vue. Les parties requérantes relèvent que, selon l'accord de coopération du 28 octobre 2021, les entités fédérées doivent adopter un décret ou une ordonnance pour prévoir l'utilisation du CST, ce qui engendre une conception à deux vitesses du principe de légalité. Partant, les dispositions attaquées dans l'affaire n° 7685, en ce qu'elles insèrent un article *2bis*, § 3, alinéas 1er et 4, i), dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021, doivent être annulées.

A.11.2.2. Dans une deuxième branche, les parties requérantes précitées constatent que l'article *2bis*, § 3, alinéa 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit que l'utilisation du CST est encadrée, dans certains cas, conformément à la réglementation valable jusqu'au 31 octobre 2021. Elles soutiennent non seulement que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne précise pas en quoi cette date est pertinente, mais aussi qu'il n'est pas possible de comprendre quelle réglementation s'applique à l'utilisation du CST, alors que celui-ci implique un traitement de données à caractère personnel. Partant, les dispositions attaquées violent les exigences de prévisibilité et de clarté qui découlent des dispositions citées au moyen, ainsi que le principe de la sécurité juridique, dans la mesure où elles

portent assentiment à l'article 2 de l'accord de coopération du 28 octobre 2021, dès lors que cet accord de coopération modifie l'article *2bis*, § 3, alinéa 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

A.11.2.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes précitées observent que l'article *2bis*, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, précise que les règles d'utilisation du CST ne peuvent entrer en conflit avec les mesures prises conformément à la loi du 14 août 2021. Ces parties requérantes allèguent que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne mentionne pas ce que recouvre ce potentiel conflit, comme la section de législation du Conseil d'État l'a aussi relevé dans son avis n° 70.386 du 27 octobre 2021. Les précisions apportées dans l'exposé général de l'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne permettent pas de lever cette interrogation. Une telle ambiguïté n'est pas compatible avec les exigences de prévisibilité et de clarté contenues dans les dispositions citées au moyen, dès lors qu'en cas de mesures contradictoires, il n'est pas possible de déterminer laquelle de ces mesures trouve à s'appliquer, de sorte que le principe de la sécurité juridique est également violé. Partant, les dispositions attaquées dans l'affaire n° 7685 violent les dispositions citées au moyen dans la mesure où elles portent assentiment à l'article 2 de l'accord de coopération du 28 octobre 2021, dès lors que cet article modifie l'article *2bis*, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

A.11.2.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes précitées soutiennent que l'article *2bis*, § 3, alinéa 4, iii), de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, inséré par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, est mal formulé et difficilement compréhensible. Partant, il viole les exigences de précision et de prévisibilité contenues dans les dispositions citées au moyen, ainsi que le principe de la sécurité juridique. Cette disposition semble par ailleurs reposer sur le postulat que les bourgmestres et les gouverneurs sont compétents, en cas de situation d'urgence épidémique, pour adopter des mesures plus strictes que les mesures de police administrative adoptées par le gouvernement fédéral sur la base de l'article 4, § 1er, de la loi du 14 août 2021. Or, ce principe est déjà prévu à l'article 4, § 2, de la loi du 14 août 2021, de sorte que cette mesure n'est pas nécessaire pour coordonner les compétences des parties à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, ni conforme à l'article *92bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.11.2.5. Dans une cinquième branche, les parties requérantes soutiennent que l'article *2bis*, § 3, alinéas 5 et 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, est en contradiction avec l'article 33, § 1er, 2°, et § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021. En effet, il ressort de ces dispositions que l'article *2bis*, § 2, de cet accord de coopération entre en vigueur le 16 juin 2021, alors que l'article *13ter* entre en vigueur le jour du dernier acte d'assentiment. Partant, les dispositions attaquées violent les dispositions citées au moyen dans la mesure où elles portent assentiment à l'article 2 de l'accord de coopération du 28 octobre 2021, dès lors que cet article insère des alinéas 5 et 6 dans l'article *2bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

A.12.1. En ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles soutiennent que, compte tenu de l'évolution des circonstances épidémiologiques, il est raisonnablement justifié d'habiliter le pouvoir exécutif à définir la taille d'un événement de masse, afin de pouvoir réagir de manière flexible aux évolutions qui surviennent dans la situation épidémiologique. Si cette taille devait être inscrite dans le texte même de l'accord de coopération, la règle perdrait son utilité et sa finalité, puisqu'elle vise à protéger le système de santé et à veiller à ce que celui-ci ne soit pas surchargé ni ne s'effondre. Lorsque la situation épidémiologique s'aggrave, le cas échéant à une vitesse considérable et exponentielle, il doit être possible de réagir de manière flexible et efficace.

Les autorités institutionnelles précisent que, dans le cadre de la gestion de la pandémie, tous les arrêtés ministériels et royaux visant à lutter contre celle-ci ont été précédés de discussions en comité de concertation et que les auteurs de l'accord de coopération sont en contact permanent avec le SPF Santé publique, afin d'évaluer si la définition actuelle de la taille d'un événement de masse demeure appropriée. En outre, le raisonnement des parties requérantes revient à postuler qu'aucune mise en œuvre de l'accord de coopération ne peut être fixée dans une norme à portée réglementaire. Enfin, la détermination du nombre de visiteurs pour des événements de masse, des expériences et des projets pilotes ne constitue pas un élément essentiel du traitement de données à caractère personnel, mais une simple modalité de mise en œuvre.

A.12.2. En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles affirment que l'article *2bis*, § 3, alinéa 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 est suffisamment clair, puisque l'exposé général de l'accord de coopération du 28 octobre 2021 précise très clairement ce qu'il faut entendre par la réglementation applicable jusqu'au 31 octobre 2021, de sorte qu'il n'est pas impossible pour les personnes concernées de comprendre la référence à cette réglementation.

A.12.3. En ce qui concerne la troisième branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles soutiennent que l'exposé général de l'accord de coopération du 28 octobre 2021 précise la situation de conflit dont il est question à l'article *2bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié. En effet, cette disposition signifie que des mesures plus strictes, telles que le verrouillage ou la fermeture d'un secteur déterminé, prises au niveau fédéral sur la base de la loi du 14 août 2021, ne peuvent pas être contournées par une obligation de présentation du CST instaurée par les entités fédérées. Les autorités institutionnelles précisent que l'accord de coopération n'exclut pas qu'une obligation de présentation du CST imposée par une entité fédérée puisse exister aux côtés d'une mesure fédérale basée sur la loi du 14 août 2021, à condition que ces mesures soient complémentaires et qu'elles ne se contredisent pas.

A.12.4. En ce qui concerne la quatrième branche du deuxième moyen, les autorités institutionnelles constatent que la définition des compétences des bourgmestres et des gouverneurs à l'article *2bis*, § 3, alinéa 4, iii), de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, figurait déjà dans l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Or, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 n'ont pas soulevé le prétendu manque de clarté de cette définition dans l'affaire n° 7658. Par ailleurs, les autorités institutionnelles ajoutent que celle-ci n'est pas imprécise, puisqu'une explication suffisamment claire et détaillée des compétences des bourgmestres et des gouverneurs en rapport avec l'utilisation du CST figure dans l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021.

A.12.5. En ce qui concerne la cinquième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 7685, les autorités institutionnelles précisent que l'entrée en vigueur des articles 2 à 8 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 à partir du 16 juin 2021 s'explique par le fait que le certificat COVID numérique de l'UE a été déclaré applicable à partir de cette date. Toutefois, le CST n'a été appliqué pour la première fois qu'en août 2021. La modification de l'article *2bis*, § 3, alinéas 5 et 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 par l'accord de coopération du 28 octobre 2021 s'inscrit dans le cadre de la fin de la situation d'urgence épidémique pouvant être déclarée sur la base de la loi du 14 août 2021. Cette disposition règle l'application de la réglementation actuelle du CST lorsque la situation d'urgence épidémique prend fin pendant la période d'application de l'accord de coopération définie en son article 33, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 2022. Partant, il ne s'agit pas d'une disposition qui règle l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de la règle qu'elle contient, mais qui clarifie la réglementation qui sera en vigueur lorsque la situation d'urgence épidémique aura pris fin. Lorsqu'une telle situation est déclarée, il est logique que certaines dispositions ne sortissent plus leurs effets, mais cette suspension n'affecte pas l'entrée en vigueur des dispositions de l'accord de coopération. Les autorités institutionnelles relèvent, enfin, que la section de législation du Conseil d'État n'a formulé aucune remarque à cet égard.

A.13.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment, en ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, que les développements des autorités institutionnelles sont contraires à la jurisprudence de la Cour et à l'avis n° 70.384, précité, de la section de législation du Conseil d'État. Elles soutiennent en outre que l'objectif de rapidité et de flexibilité est démenti par les faits de la cause, eu égard à la rapidité avec laquelle il a été donné assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021. Par ailleurs, les discussions préalables en comité de concertation et les contacts permanents avec le SPF Santé publique ne permettent pas de justifier la violation des dispositions citées au deuxième moyen.

A.13.2. En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes soutiennent, dans leur mémoire en réponse, qu'il aurait fallu exposer clairement, dans les normes modifiant l'accord de coopération du 14 juillet 2021, les dispositions pertinentes de la réglementation applicable, plutôt que renvoyer, de manière générale, à la réglementation applicable jusqu'au 31 octobre 2021. Du fait de ce manquement, les personnes concernées ne sont pas en mesure d'appréhender avec clarté et précision les règles s'appliquant au traitement de leurs données à caractère personnel.

A.13.3. En ce qui concerne la quatrième branche du deuxième moyen, les parties requérantes affirment, dans leur mémoire en réponse, que l'article *2bis*, § 3, alinéa 4, iii), de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 est mal formulé, ce qui en rend sa compréhension difficile et implique une violation des dispositions citées au moyen.

A.13.4. En ce qui concerne la cinquième branche du deuxième moyen, les parties requérantes allèguent dans leur mémoire en réponse qu'il ressort expressément du libellé des articles *2bis*, § 3, alinéas 5 et 6, et 33, § 1er, 2°,

et § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 que ceux-ci portent sur la question de savoir à quel moment les articles 2bis, § 3, et 33 de l'accord de coopération seront en vigueur. Or, les articles 2bis et 33 précités se contredisent sur ce point.

A.14. Dans leurs mémoires en réplique, les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, que, depuis l'accord de coopération du 14 juillet 2021, la méthode de travail est demeurée constante : les grandes lignes ont été tracées au niveau législatif, tandis que les modalités concrètes ont été élaborées par le pouvoir exécutif, ce qui a toujours été accepté par la section de législation du Conseil d'État. Les autorités institutionnelles rappellent que la conclusion de chaque accord de coopération est précédée de délibérations au sein de chaque assemblée parlementaire, que les avis nécessaires sont toujours obtenus et que l'évolution de l'épidémie est prise en compte. À leur estime, il faut pouvoir réagir rapidement en cas de détérioration soudaine des conditions épidémiologiques, afin de préserver au mieux la santé publique et le secteur des soins de santé, et de limiter l'impact sur l'économie nationale. Malgré le fait que des procédures d'urgence soient possibles pour les demandes d'avis, celles-ci apparaissent trop lentes pour constituer une prompte réaction aux évolutions de la pandémie.

Par ailleurs, la détermination du nombre de visiteurs pour les événements de masse, projets d'essai et projets pilotes ne constitue pas un élément essentiel du traitement des données à caractère personnel. Enfin, les autorités institutionnelles soutiennent que la rapidité avec laquelle il a été donné assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 s'explique par le fait que les modifications apportées à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 étaient minimales. Elles soutiennent aussi que la charge de travail pour les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration a été extrêmement lourde et que cela ne peut devenir une pratique habituelle pour faire face à la crise.

#### *Troisième moyen dans l'affaire n° 7658*

A.15.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 prennent un troisième moyen de la violation de l'article 22 de la Constitution, du principe de légalité, ainsi que du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 5, 6 et 9 du RGPD.

A.15.2.1. Dans une première branche, les parties requérantes précitées soutiennent que les articles 2, § 2, 3, § 1er, et 6 de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 délèguent au pouvoir exécutif le soin de définir certains éléments essentiels au traitement de données.

Dans une première sous-branche, elles affirment que la notion d'établissement relevant des secteurs culturel, festif et récréatif constitue un élément essentiel de la détermination de la finalité du traitement des données organisé par les articles 12 et 13 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 27 septembre 2021. Selon elles, il résulte de la jurisprudence de la Cour relative aux dispositions constitutionnelles et aux dispositions de droit international citées au moyen, ainsi que de la pratique de l'Autorité de protection des données que la finalité du traitement précité doit être définie dans une loi formelle. Or, en l'espèce, en ce qu'il prévoit que les établissements relevant des secteurs précités sont définis dans un accord de coopération d'exécution, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 délègue la détermination des éléments essentiels du traitement de données, ce qui n'est pas admissible.

A.15.2.2. Dans une deuxième sous-branche, les parties requérantes affirment que la définition des événements de masse, modifiée par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, constitue un élément essentiel de la détermination de la finalité du traitement de données organisé par les articles 12 et 13 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 27 septembre 2021. En ce qu'il prévoit qu'un événement de masse est un événement « d'une certaine ampleur » avec « un certain nombre » de visiteurs dont les modalités d'organisation et de sécurité sont déterminées par le pouvoir exécutif, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 délègue la détermination des éléments essentiels du traitement de données, ce qui n'est pas admissible.

Dans une troisième sous-branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 allèguent que la définition des conditions auxquelles l'accès aux lieux et événements visés par l'accord de coopération peut être obtenu sur la base du certificat COVID numérique de l'UE ou sur la base d'autres mesures constitue un élément essentiel de

la finalité du traitement de données organisé par les articles 12 et 13 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Elles relèvent par ailleurs que les certificats COVID numériques de l'UE au sens du règlement (UE) 2021/953 ne permettent d'attester que des données reprises à l'annexe de ce règlement. Or, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 délègue au pouvoir exécutif le soin de déterminer, dans un accord de coopération d'exécution, quelles sont les conditions d'accès en cause et, par conséquent, aux fins de quels contrôles et vérifications des données à caractère personnel sont traitées, ce qui n'est pas admissible. En outre, cet accord de coopération prévoit que le pouvoir exécutif est habilité à déterminer les conditions d'accès précitées non seulement sur la base du certificat COVID numérique de l'UE, mais également sur la base d'autres mesures qui peuvent donc impliquer un traitement de données à caractère personnel autres que les données énumérées à l'annexe du règlement (UE) 2021/953, ce qui n'est pas non plus admissible.

A.15.2.3. Dans une deuxième branche, les parties requérantes affirment que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ne permet pas d'appréhender avec suffisamment de clarté et de précision les situations dans lesquelles les données à caractère personnel des personnes concernées sont traitées.

Dans une première sous-branche, les parties requérantes soutiennent que la définition des foires commerciales et congrès constitue un élément essentiel de la finalité du traitement de données organisé par les articles 12 et 13 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 27 septembre 2021, traitement qui doit être déterminé par une disposition législative. En effet, l'article 3, § 1er, de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « une réunion à grande échelle autour d'un certain thème », ni ce qui différencie une réunion à grande échelle d'un événement de masse. Ces remarques valent également pour les « expositions », les « foires commerciales » et les « congrès ». Ni l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ni le commentaire des articles de cet accord de coopération ne permettent de faire la lumière sur ces points.

Dans une deuxième sous-branche, les parties requérantes soutiennent que les personnes habilitées à générer et à lire le CST au moyen de l'application COVIDScan, ainsi qu'à demander le document d'identité de la personne concernée ne sont pas identifiées avec précision à l'article 6 de l'accord de coopération du 27 septembre 2021. En effet, cet article ne précise pas quelles sont les personnes chargées du contrôle d'accès ni comment celles-ci sont désignées. Partant, il n'est pas possible d'identifier avec suffisamment de prévisibilité et de précision quels sont les destinataires des données à caractère personnel traitées, ce qui est en principe exigé.

A.15.2.4. Dans une troisième branche, les parties requérantes allèguent que les articles 4, 5 et 7 de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 autorisent les entités fédérées concernées à prévoir une utilisation facultative du CST, alors qu'une ingérence dans les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel relatives à la santé n'est possible que lorsqu'elle est absolument nécessaire pour atteindre l'objectif que cette ingérence poursuit, ce que ce caractère facultatif ne démontre pas. En effet, il ressort de plusieurs dispositions de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 27 septembre 2021, que les entités fédérées ont la possibilité de prévoir un recours facultatif au CST, laissé à l'appréciation des organisateurs d'événements ou des responsables des établissements concernés. Dans son avis, précité, du 23 septembre 2021, l'Autorité de protection des données a estimé que ce système n'était pas admissible. Selon les parties requérantes, la possibilité précitée atteste du caractère non nécessaire de l'atteinte au droit au respect de la vie privée. À leur estime en effet, soit le recours au CST est nécessaire pour éviter la surcharge du système hospitalier, auquel cas il incombe au législateur de le démontrer, soit un tel recours n'est pas nécessaire pour éviter la surcharge précitée, de sorte que l'usage, obligatoire ou facultatif, du CST est inadmissible.

A.16.1. En ce qui concerne la première branche du troisième moyen, les autorités institutionnelles soutiennent tout d'abord que la définition des établissements du secteur culturel, festif et récréatif ne constitue pas un élément essentiel pour le traitement des données à caractère personnel. En réalité, l'élément essentiel de ce traitement réside dans le fait que les établissements précités pourraient éventuellement être obligés d'utiliser le CST, ce qui est effectivement prévu par l'accord de coopération du 27 septembre 2021. La définition de ces établissements peut donc être déléguée au pouvoir exécutif, puisqu'il s'agit de la mise en œuvre de ce qui est déjà déterminé dans l'accord de coopération. À titre subsidiaire, les autorités institutionnelles précisent qu'elles ont l'intention d'inclure cette définition dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par celui du 27 septembre 2021.

Les autorités institutionnelles ajoutent, en ce qui concerne la définition des événements de masse, que, compte tenu de l'évolution constante des circonstances épidémiologiques, il est raisonnable que le pouvoir exécutif soit habilité à définir la taille, et donc le nombre de visiteurs, de tels événements pour pouvoir réagir de manière flexible à cette évolution. En réalité, si ces critères devaient être inscrits dans l'accord de coopération du 27 septembre 2021, la règle perdrait son utilité et sa finalité, puisque son objectif est de protéger le système de santé et d'éviter que ce dernier soit surchargé. Lorsque la situation épidémiologique s'aggrave, il doit donc être possible de réagir de manière flexible et efficace.

Par ailleurs, les conditions dans lesquelles l'accès peut être obtenu sur la base du certificat COVID numérique de l'UE, d'un autre certificat ou d'autres mesures fixées, en vertu de l'article 6 de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, dans un accord de coopération d'exécution constituent uniquement des modalités pratiques et ne concernent qu'une clarification technique et la mise en œuvre des dispositions de l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Partant, il ne s'agit pas d'une délégation d'un élément essentiel.

A.16.2. En ce qui concerne la deuxième branche du troisième moyen, les autorités institutionnelles observent tout d'abord que, dans l'avis n° 70.159, précité, la section de législation du Conseil d'État n'a formulé aucun commentaire sur la définition des foires commerciales et des congrès. En outre, elles relèvent que cette définition reprend celle qui a été utilisée dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. Selon elles, il existe de nettes différences entre l'événement de masse, d'une part, et les foires commerciales et les congrès, d'autre part, notamment en ce qui concerne leur durée et les conditions sanitaires. Les autorités institutionnelles ajoutent qu'il y a lieu d'appliquer l'adage *lex specialis derogat generalibus*, de sorte que la définition des événements de masse est aussi susceptible de correspondre à la définition d'autres événements. Il s'agit en réalité d'un concept large. Toutefois, lorsqu'une activité qualifiée d'événement de masse répond également à une définition plus précise contenue dans l'accord de coopération du 27 septembre 2021, le régime particulier prévu par celui-ci s'applique, notamment en ce qui concerne les foires commerciales et les congrès.

Les autorités institutionnelles observent par ailleurs que l'article 13, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, contient une liste exhaustive et bien définie des personnes autorisées à lire le CST. La vérification de l'identité du visiteur constitue quant à elle une mesure anti-fraude garantissant la proportionnalité, c'est-à-dire l'efficacité et l'utilité, du CST, puisqu'à défaut de cette vérification, l'objectif poursuivi par cette mesure ne pourrait pas être atteint. En outre, la vérification de l'identité du visiteur ne constitue pas un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD, puisqu'il ne s'agit que de la lecture du nom figurant sur la carte d'identité, sans enregistrement de l'identité des visiteurs ni stockage ou traitement automatisé de données. Ce raisonnement est analogue au raisonnement tenu par l'Autorité de protection des données en ce qui concerne la prise de température des personnes souhaitant entrer dans un hôpital. Partant, les dispositions du RGPD ne doivent pas être appliquées.

A.16.3. En ce qui concerne la troisième branche du troisième moyen, les autorités institutionnelles soutiennent que les parties requérantes postulent à tort que la possibilité d'utiliser le CST à titre facultatif permet aux opérateurs et aux organisateurs visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 de se substituer au législateur, puisque ce sont bien les entités fédérées qui décident de rendre le CST obligatoire ou non. À défaut, il incombe aux opérateurs et aux organisateurs précités de vérifier si les règles sanitaires en vigueur offrent une protection suffisante à leurs visiteurs. Si ce n'est pas le cas, il convient de manière subsidiaire de recourir au CST en tenant compte des circonstances épidémiologiques et des possibilités pour chaque établissement de prendre d'autres mesures que le CST. En ce qui concerne la prétendue absence de fondement juridique justifiant le traitement de données à caractère personnel, les autorités institutionnelles précitées rappellent que le fait de scanner le code QR du CST et la vérification supplémentaire de la carte d'identité ne constitue pas, à leur estime, un traitement de données à caractère personnel.

A.17.1. En ce qui concerne la première sous-branche de la première branche du troisième moyen, les parties requérantes observent, dans leur mémoire en réponse, que l'intention des autorités institutionnelles d'insérer la définition des établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021 n'a pas été concrétisée, de sorte que les griefs soulevés persistent.

Dans leur mémoire en réponse parties requérantes ajoutent, en ce qui concerne la deuxième sous-branche de la première branche précitée, que les développements des autorités institutionnelles dans leur mémoire au sujet de

la définition des événements de masse sont contraires à la jurisprudence de la Cour, notamment à l'arrêt n° 158/2021 du 18 novembre 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.158). Par ailleurs, l'argument selon lequel le recours au pouvoir législatif serait trop lent et insuffisamment flexible est contredit par la procédure d'élaboration même des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, puisque celle-ci a été particulièrement rapide. En outre, la section de législation a estimé, dans son avis n° 70.384, précité, que la détermination du nombre de personnes auquel l'utilisation obligatoire du CST est subordonnée constitue un des éléments essentiels de la définition précitée. Cette remarque n'a pas été prise en compte par les autorités institutionnelles. En réalité, la marge de manœuvre du pouvoir exécutif est à ce point large qu'elle lui permet de déterminer le champ d'application de l'ingérence dans les droits fondamentaux. Enfin, le fait qu'une mesure puisse être discutée au sein d'un comité de concertation et que les parties à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 soient en contact permanent avec le SPF Santé publique n'est pas de nature à justifier la violation des dispositions citées au troisième moyen.

Au sujet de la définition des conditions auxquelles l'accès aux lieux et activités visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 est conditionné, ce qui fait l'objet de la troisième sous-branche de la première branche précitée, les parties requérantes soutiennent, dans leur mémoire en réponse, que les autorités institutionnelles ne peuvent être suivies lorsqu'elles affirment qu'il appartient au pouvoir exécutif de déterminer uniquement les modalités pratiques de cet accès. En réalité, il s'agit des conditions auxquelles l'accès précité est conditionné, qui constituent dès lors des éléments essentiels du traitement de données. Les parties requérantes rappellent par ailleurs qu'il appartient au pouvoir législatif de déterminer les éléments essentiels précités et au pouvoir exécutif d'en assurer l'exécution, et non l'inverse comme les autorités institutionnelles semblent le soutenir.

A.17.2. En ce qui concerne la première sous-branche de la deuxième branche du troisième moyen, les parties requérantes soutiennent, dans leur mémoire en réponse, que les critères distinctifs relevés par les autorités institutionnelles entre les foires commerciales et les congrès, d'une part, et les événements de masse, d'autre part, ne trouvent aucun fondement dans le texte même ni dans les travaux préparatoires de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, de sorte qu'ils ne sont pas suffisamment clairs et précis. Par ailleurs, les explications des autorités institutionnelles ne permettent pas de clarifier la définition des secteurs précités, puisque les exemples qu'elles fournissent ne coïncident pas avec la réalité, dès lors que le pouvoir exécutif a estimé qu'un événement de masse était un événement rassemblant cinquante personnes. Partant, les autorités institutionnelles ne sauraient être suivies lorsqu'elles mettent en évidence une prétendue difficulté accrue à faire respecter les mesures de sécurité classiques dans un événement de masse. Les autorités institutionnelles se méprennent également sur la catégorie dont relèvent les concerts, de sorte que leur tentative de clarification ne fait qu'ajouter de la confusion au libellé vague et imprécis de l'accord de coopération du 27 septembre 2021. En outre, selon les parties requérantes, le fait que les autorités institutionnelles invoquent l'adage *lex specialis derogat generalibus* démontre que ces dernières sont conscientes du chevauchement entre les événements de masse et les « établissements et facilités » visés à l'article 1er, § 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Par ailleurs, cet adage ne permet pas de remédier aux illégalités dénoncées dans la requête. En effet, il ressort de l'article 2bis, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 que, lorsqu'une norme fédérale définit un événement de masse, les entités fédérées doivent en respecter le prescrit. Ensuite, la position des autorités institutionnelles revient à admettre que les entités fédérées et l'autorité fédérale sont chacune compétentes pour adopter exactement la même mesure, ce qui viole le principe d'exclusivité des compétences qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur et qui s'oppose à une hiérarchie entre les compétences respectives de l'autorité fédérale et des entités fédérées.

En ce qui concerne la deuxième sous-branche de la deuxième branche précitée, les parties requérantes soutiennent, dans leur mémoire en réponse, que l'argumentation des autorités institutionnelles n'est pas de nature à établir le caractère clair et précis des dispositions attaquées et que les propriétaires et les gestionnaires visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ne sont pas des autorités qui disposent du pouvoir de déterminer les éléments essentiels d'un traitement de données à caractère personnel. Les parties requérantes allèguent ensuite que le fait de scanner le certificat COVID numérique de l'UE au moyen de l'application CovidScan constitue effectivement un traitement de données à caractère personnel relatives à la santé, comme il ressort de l'article 4, paragraphes 1 et 2, du RGPD et comme l'a confirmé l'Autorité de protection des données dans les avis qu'elle a rendus au sujet de l'accord de coopération du 27 septembre 2021. L'article 12, § 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, confirme qu'il s'agit

effectivement d'un traitement de données à caractère personnel. Selon les parties requérantes, même si la lecture du CST ou du certificat COVID numérique de l'UE ne constituait pas un traitement de données à caractère personnel, il n'en demeure pas moins que, même lorsque le RGPD ne s'applique pas, les principes généraux de la protection de la vie privée s'imposent, notamment les principes de clarté et de précision.

A.17.3. En ce qui concerne la troisième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 7658, les parties requérantes affirment, dans leur mémoire en réponse, que l'argumentation des autorités institutionnelles revient à confirmer la violation dénoncée dans la requête, dès lors qu'il n'appartient pas au gérant d'un établissement de prévoir des ingérences additionnelles dans les droits fondamentaux des personnes concernées, au motif que la législation en vigueur n'offre pas une protection suffisante à ses clients. Ce pouvoir appartient uniquement au législateur.

A.18.1. Dans leurs mémoires en réplique, les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la première sous-branche de la première branche du troisième moyen dans l'affaire n° 7658, que la notion des installations dans le secteur culturel, festif et récréatif est suffisamment définie par les dispositions attaquées, de manière similaire à ce que la Cour a jugé par son arrêt n° 135/2019 du 17 octobre 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.135). Il ressort de cet arrêt qu'il n'est pas exigé que tous les éléments du traitement de données soient prévus par une loi formelle ni que la détermination de ces éléments ne puisse être déléguée au pouvoir exécutif, de sorte qu'il est permis de prévoir dans un accord de coopération d'exécution l'autorisation de déterminer, par un accord de coopération, la définition précitée, qui ne constitue pas un élément essentiel du traitement des données.

En ce qui concerne la deuxième sous-branche de la première branche du troisième moyen, les autorités institutionnelles se fondent à nouveau sur l'arrêt n° 135/2019 précité. Elles ajoutent que l'arrêt n° 158/2021 précité, invoqué par les parties requérantes, autorise le législateur à déléguer au pouvoir exécutif la détermination de certaines mesures, lorsqu'il constate l'existence d'un intérêt public qu'il doit protéger et que celui-ci ne peut, pour des raisons d'urgence, être préservé par la procédure législative prévue. Les autorités institutionnelles précisent que la procédure législative d'élaboration des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 a été rapide simplement parce que ceux-ci comprenaient des corrections d'ordre matériel ainsi qu'une clarification sur le plan de la répartition des compétences. Elles ajoutent que cet accord, comme l'accord de coopération du 27 septembre 2021, a fait l'objet de discussions approfondies lors de la concertation intercabine, qu'il a subi de nombreuses modifications pendant plusieurs semaines et qu'il a été approuvé par les différentes assemblées parlementaires de la Belgique, de sorte qu'on ne saurait affirmer qu'il a été conclu en quelques jours. Dès lors que les mesures sanitaires de lutte contre la COVID-19 doivent être prises et mises en œuvre en quelques jours, un délai même très court de quelques semaines pour modifier un accord de coopération n'est pas souhaitable et apparaît même dangereux pour la santé publique.

Les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la troisième sous-branche de la première branche du troisième moyen, que l'accord de coopération du 27 avril 2021 a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, qui a accepté que les modalités de mise en œuvre du CST soient précisées dans un accord de coopération d'exécution. Par ailleurs, dans le cadre du traitement de données à caractère personnel, il n'est pas requis que toutes les conditions concernant ce traitement soient incluses dans une loi pour que le principe de légalité formelle soit respecté. Une marge d'appréciation peut être conférée au pouvoir exécutif. Les autorités institutionnelles précisent en outre que le pouvoir exécutif lui-même n'utilise plus le CST désormais, ce qui atteste du fait qu'il n'a pas reçu trop de pouvoirs dans ce cadre.

A.18.2. Dans leurs mémoires en réplique, les autorités institutionnelles soutiennent, en ce qui concerne la première sous-branche de la deuxième branche du troisième moyen, que la définition des foires commerciales et des congrès est clairement énoncée dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Cette définition est reprise de celle de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, de sorte que les visiteurs concernés en avaient déjà connaissance. Les autorités institutionnelles rappellent ensuite que certains événements peuvent relever à la fois du régime des événements de masse et de celui des foires commerciales ou des congrès et que, dans cette hypothèse, il y a lieu d'appliquer le principe *lex specialis derogat generalibus*. Il ne s'agit aucunement d'un conflit de compétence entre le niveau fédéral et le niveau fédéré, puisque chacun reste compétent pour les compétences qui lui sont attribuées en vertu de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et des principes qu'il contient. D'ailleurs, la section de législation n'a pas fait référence, dans ses différents avis, à un quelconque problème de répartition des compétences. Dans son avis n° 70.159 précité, elle a d'ailleurs exprimé un avis positif sur le régime envisagé. En outre, les parties à l'accord de

coopération ont pris en compte les remarques de la section de législation en ce qui concerne la formulation peu claire du projet d'article 2bis, § 3, de l'accord de coopération du 27 septembre 2021.

En ce qui concerne la deuxième sous-branche de la deuxième branche du troisième moyen, les autorités institutionnelles précisent, dans leurs mémoires en réplique, que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, définit très clairement qui peut effectuer le traitement des données à caractère personnel et recevoir ces données. Elles affirment par ailleurs qu'elles n'ont jamais prétendu que le fait de scanner le code QR du CST ne constituait pas un traitement de données à caractère personnel, mais uniquement que le simple fait de vérifier l'identité des visiteurs en contrôlant si le nom figurant sur le document d'identité correspondait au nom figurant sur le CST ne constituait pas un tel traitement, puisque l'identité des visiteurs concernés n'est enregistrée nulle part. Même si cette vérification devait être considérée comme un traitement de données à caractère personnel, ce dernier serait justifié par la loi et son fondement juridique serait l'article 6, paragraphe 1, e), du RGPD.

A.18.3. En ce qui concerne la troisième branche du troisième moyen dans l'affaire n° 7658, les autorités institutionnelles précisent, dans leurs mémoires en réplique, que le dispositif qui découle de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 permet d'apprécier à chaque fois l'opportunité de l'utilisation du CST, ce qui contribue à la proportionnalité de la mesure. Dans cette optique, il n'est pas surprenant qu'une marge de manœuvre soit laissée aux exploitants de certains établissements et de certaines activités pour évaluer la nécessité de l'évaluation du CST, dans les limites fixées par l'accord de coopération ainsi que par les dispositions décrétales et ordonnancielles, puisque ceux-ci sont les mieux placés pour évaluer la pertinence de l'application du CST par rapport à d'autres mesures. En réalité, ce système participe donc à la proportionnalité de la mesure.

#### *Troisième moyen dans l'affaire n° 7685*

A.19. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, transposé en droit interne par l'article 59, § 1er, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018). Selon elles, il résulte de ces dispositions que l'Autorité de protection des données doit être consultée avant toute modification d'un texte législatif se rapportant au traitement de données à caractère personnel, ce qui n'a pas été fait avant qu'il fût donné assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021. Les parties requérantes constatent que la section de législation du Conseil d'État a relevé, dans son avis n° 70.384 précité, qu'il y avait lieu de recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données au sujet de cet accord de coopération. Elles soutiennent que, dans son éventuel avis, l'Autorité de protection des données aurait pu proposer des aménagements, de sorte qu'elles-mêmes sont traitées de manière moins favorable.

A.20. Les autorités institutionnelles affirment, en ce qui concerne le troisième moyen, que l'Autorité de protection des données ne devait pas être consultée préalablement à l'adoption de l'accord de coopération du 28 octobre 2021. Outre le fait qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la procédure d'élaboration de la loi, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne concerne pas le traitement de données à caractère personnel. Cet accord de coopération se limite à régler les compétences relatives à l'imposition de l'obligation de présentation du CST entre l'autorité fédérale et les entités fédérées lorsqu'une situation d'urgence épidémique est déclarée après le 31 octobre 2021. Il ne modifie pas le CST ni le traitement de données à caractère personnel qui y est lié. En outre, si l'Autorité de protection des données avait été consultée, elle n'aurait pu que réitérer ses observations au sujet des accords de coopération antérieurs ou aurait pu constater son incompétence, eu égard à ce qui précède.

À titre subsidiaire, les autorités institutionnelles soutiennent qu'à supposer que la consultation de l'Autorité de protection des données eût été obligatoire, il ne s'agirait que de la violation d'une disposition législative, en l'occurrence la loi du 30 juillet 2018. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la Constitution serait violée dans ce cadre.

Par ailleurs, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le troisième moyen ne précise pas avec quelle catégorie de personnes les parties requérantes doivent être comparées, de sorte que les autorités institutionnelles ne parviennent pas à déterminer où se situe l'inégalité de traitement. En outre, l'Autorité

de protection des données a déjà rendu des avis sur le traitement des données à caractère personnel au sujet des accords de coopération antérieurs, à savoir ceux des 14 juillet 2021 et 27 septembre 2021, qui prévoyaient le même traitement de données. Partant, il ne saurait être question d'un traitement défavorable ou discriminatoire.

A.21. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que la Cour est compétente pour examiner le respect du droit dérivé de l'Union européenne, comme le RGPD, pourvu qu'il soit invoqué en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui est le cas en l'espèce. Par ailleurs, contrairement à ce que les autorités institutionnelles affirment, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 se rapporte au traitement de données à caractère personnel, dès lors qu'en modifiant la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, il affecte le traitement de données à caractère personnel qui y est lié. De plus, cet accord de coopération décrit la manière dont doit être organisé ce traitement en situation d'urgence épidémique. Partant, il y avait lieu de soumettre à l'avis de l'Autorité de protection des données les modifications apportées par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, pour vérifier si elles respectaient les exigences de légalité, de clarté et de précision, ainsi que toutes les autres obligations imposées par le RGPD et par les dispositions légales en matière de protection de la vie privée.

A.22. Dans leurs mémoires en réplique, les autorités institutionnelles soutiennent que le troisième moyen est irrecevable en ce qu'il porte sur la non-consultation de l'Autorité de protection des données préalablement à l'adoption des dispositions attaquées, dès lors que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la procédure d'élaboration de la loi.

Les autorités institutionnelles précisent par ailleurs que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 est un accord de coopération modificatif, qui ne règle que la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées en ce qui concerne l'imposition de l'obligation de présentation du CST dans le cas d'une situation d'urgence épidémique après le 31 octobre 2021, sans apporter aucune modification au CST ou au traitement de données à caractère personnel qui y est lié, de sorte que l'article 36, paragraphe 4, du RGPD n'impose pas une nouvelle consultation de l'Autorité de protection des données, ainsi qu'il ressort de son considérant n° 96.

#### *Portée des recours en annulation dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685*

A.23. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 estiment qu'à supposer que l'un des trois moyens dans ces affaires soit déclaré fondé, il y aurait lieu d'annuler les dispositions attaquées dans leur intégralité, dès lors que les assemblées législatives ont uniquement le choix entre donner l'assentiment à un accord de coopération visé à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ou le refuser. Les dispositions attaquées donnent donc assentiment à l'accord de coopération dans son ensemble et non à l'une ou l'autre de ses dispositions seulement. Partant, qu'il n'y a pas lieu d'annuler les dispositions attaquées au seul motif qu'elles portent assentiment à telle ou telle disposition de l'accord de coopération concerné.

En ce qui concerne l'affaire n° 7658 uniquement, les parties requérantes précisent que le troisième moyen dans cette affaire, à supposer qu'il soit fondé, devrait également entraîner l'annulation des actes d'assentiment précités dans leur intégralité. À titre subsidiaire, elles demandent que l'annulation ne concerne les dispositions attaquées qu'en ce que celles-ci portent assentiment aux dispositions de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 contre lesquelles des griefs sont formulés dans ce moyen.

A.24.1. Les autorités institutionnelles soutiennent que, dans l'hypothèse où la Cour déciderait de déclarer un ou plusieurs moyens des parties requérantes fondés, il conviendrait d'annuler les dispositions attaquées en cela seul qu'elles portent assentiment aux dispositions à l'encontre desquelles des griefs sont formulés, à savoir, dans l'affaire n° 7658, les articles 2bis, 12 à 13quater, 14, §§ 2 et 3, 17 et 33, § 1er, 3°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et, dans l'affaire n° 7685, les articles 2bis, §§ 2 et 3, et 13bis, § 2, 2°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021. Les dispositions attaquées devraient donc être maintenues en tant qu'elles portent assentiment aux autres dispositions des accords de coopération précités.

A.24.2. À titre subsidiaire, les autorités institutionnelles demandent qu'en cas d'annulation des dispositions attaquées, les effets de celles-ci soient maintenus en vertu de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de manière similaire à ce que la Cour a jugé dans l'arrêt n° 104/2006 du 21 juin

2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.104), à savoir pour la période durant laquelle l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par les dispositions attaquées, est en vigueur. En effet, l'éventuelle annulation précitée aurait une série de conséquences indésirables, compte tenu des développements législatifs récents et à venir, puisque le système du CST a un impact sur plusieurs autres normes du droit de l'Union européenne que l'État belge ne serait plus en mesure de respecter. Par ailleurs, cette annulation risquerait d'empêcher les autorités belges de faire face à l'évolution de la pandémie. Les autorités institutionnelles ajoutent en outre qu'en cas d'annulation, il ne serait plus possible de délivrer un certificat COVID numérique de l'UE en Belgique de la manière prévue par l'accord de coopération précité et qu'il ne serait plus possible d'utiliser le CST pour les activités et événements concernés. Dans cette hypothèse, le fondement juridique du *Passenger Locator Form* disparaîtrait également, tout comme celui du traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants provenant de l'étranger et réalisant des activités en Belgique.

Les autorités institutionnelles rappellent que la situation épidémiologique reste précaire et qu'une nouvelle vague du virus ne saurait être exclue, de sorte que les instruments précités sont utiles pour éviter qu'une série d'activités soient de nouveau restreintes. En réalité, l'éventuelle annulation des dispositions attaquées ne procurerait qu'un avantage purement théorique aux parties requérantes, tout en causant des désagréments incommensurables aux autorités publiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. Partant, en cas d'annulation, il convient de maintenir les effets des dispositions attaquées jusqu'à ce qu'elles ne soient plus appliquées ou, à tout le moins, jusqu'à l'adoption d'un nouvel accord de coopération, sans préjudice du maintien des effets des mesures prévues par l'accord de coopération, y compris à l'avenir, conformément à l'article 33 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

A.25.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 affirment, dans leur mémoire en réponse, que l'énumération des dispositions concernées par les recours en annulation est incomplète et renvoie sur ce sujet à leur requête.

A.25.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans les affaires n°s 7658 et 7666 soutiennent qu'en cas d'annulation des dispositions attaquées, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de celles-ci. Tout d'abord, aucun acte du droit dérivé de l'Union européenne n'impose aux États membres de mettre en place un système de contrôle d'accès à certains établissements par l'utilisation du CST. Ensuite, l'analogie faite par les parties requérantes avec l'arrêt de la Cour n° 104/2006, précité, n'est pas pertinente, dès lors que l'affaire présentement examinée est fondamentalement différente. L'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par les dispositions attaquées ne concerne pas un régime transitoire qui aurait déjà produit l'ensemble de ses effets, mais simplement un régime temporaire dont la date de fin d'application est susceptible d'être postposée par la Commission européenne à plusieurs reprises et pour une durée indéterminée. Or, la fin de l'inconstitutionnalité constatée ne peut dépendre d'un événement incertain et potentiellement lointain comme l'expiration de règlements de l'Union européenne. Ensuite, les autorités institutionnelles ne démontrent pas concrètement en quoi il convient de maintenir les effets des dispositions attaquées pour le futur. Par ailleurs, contrairement à ce qu'elles affirment, les infections au coronavirus SARS-CoV-2 sont actuellement en baisse et une augmentation hypothétique de celles-ci ne saurait justifier le maintien des effets. Enfin, l'annulation des dispositions attaquées procurerait un avantage très concret aux parties requérantes, comme la démonstration de leur intérêt en atteste, et les autorités institutionnelles ne précisent pas en quoi l'absence de maintien des effets causerait un désagrément incommensurable aux autorités concernées.

A.26.1. Dans leurs mémoires en réplique dans l'affaire n° 7658, les autorités institutionnelles constatent que les parties requérantes demeurent en défaut de préciser quelles dispositions manquent à la liste des dispositions contre lesquelles des griefs sont formulés, alors qu'il leur incombe d'énoncer clairement les dispositions visées par leur demande d'annulation.

A.26.2. Dans leurs mémoires en réplique dans les affaires n°s 7658 et 7685, les autorités institutionnelles précisent que l'analogie faite avec l'arrêt de la Cour n° 104/2006, précité, est pertinente, dès lors que le CST est provisoire et temporaire. Par ailleurs, la date d'expiration du CST ne peut pas être prolongée de manière indéterminée, car la date prévue par les règlements européens ne pourrait être reportée qu'à titre exceptionnel pour les besoins de l'intérêt général si la santé publique le requiert. En toute hypothèse, la prolongation des règlements européens n'empêche pas la Cour de fixer un délai quant au maintien des effets. Les autorités institutionnelles ajoutent que la crise de la COVID-19 demeure imprévisible et qu'une nouvelle vague ne peut pas être exclue. Il n'est pas possible de conclure à l'annulation des dispositions attaquées au seul motif que le nombre de contaminations était en baisse au moment de la rédaction du mémoire en réponse des parties requérantes. Au

moment de la rédaction des mémoires en réplique de ces autorités institutionnelles, les contaminations et les hospitalisations étaient d'ailleurs en hausse. Enfin, le simple renvoi aux développements consacrés à l'intérêt, non autrement étayé, atteste du fait que les parties requérantes ne disposent en réalité pas d'un avantage concret à l'annulation des dispositions attaquées ou qu'elles ne le démontrent pas suffisamment.

*En ce qui concerne l'affaire n° 7666*

*Moyen unique*

A.27.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 prennent un moyen unique de la violation de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 10, 11, 12, 13, 14, 14*bis*, 16, 19, 22, 22*bis*, 23, 25, 26, 27 et 187 de la Constitution, et, pour autant que ce soit nécessaire, de la violation de l'article 5, § 1er, I, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en combinaison avec les articles 128, 161 et 187 de la Constitution, et lu isolément ou en combinaison avec les articles 1er, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 2 du Quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2, 4, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 17 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 1er, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 17, 20, 21, 47, 48 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe «*fraus omnia corrumpit*», avec le principe «*tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché*» tel qu'il était déjà mentionné dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, avec le principe de bonne législation, avec le principe général de la transparence, avec le principe général de la dignité humaine, avec le principe général du droit à un procès équitable et d'accès à un juge, avec le principe général d'égalité des citoyens devant les charges publiques notamment consacré par l'article 16 de la Constitution, avec le principe de bonne foi, avec le principe de l'interdiction du contournement de la règle de droit, avec le principe selon lequel il ne peut être porté atteinte à un droit fondamental de manière indirecte ou détournée comme en témoigne la jurisprudence relative à la discrimination indirecte et avec le principe du monopole de la force et de la coercition de l'État, et lus à la lumière de la loi du 10 avril 1990 «*réglementant la sécurité privée et particulière*», et en particulier ses articles 2 à 13 et 13.9 à 13.15, de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1977 «*organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine*», de l'article 8 de la loi du 30 juillet 1979 «*relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances*», de l'article 2.7.3.20, § 1er, du Code belge de la navigation, de l'article 31, 4°, de la loi du 1er août 1985 «*portant des mesures fiscales et autres*», des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de l'article 25, § 1er, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 «*portant les modalités d'application de la réglementation du chômage*», de l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi du 20 juillet 1990 «*relative à la détention préventive*» et des articles 416 et 417 du Code pénal.

Ce moyen unique est divisé en vingt et une branches.

A.27.2.1. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées rendent indirectement la vaccination obligatoire, alors que les droits des personnes non vaccinées ne peuvent être restreints que lorsque la vaccination est rendue obligatoire par la loi.

En effet, selon les parties requérantes, les dispositions attaquées ont pour but de permettre aux pouvoirs publics d'échapper à leurs responsabilités en cas d'effets secondaires du vaccin. Elles précisent qu'une vaccination ne peut être rendue obligatoire que si elle est jugée sûre et efficace par la communauté scientifique, ainsi qu'il ressort de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 avril 2021 en cause de *Vavříčka*. Tel n'est pas le cas du vaccin contre la COVID-19, ainsi qu'il ressort de plusieurs études, de sorte que ce vaccin ne peut être rendu obligatoire, même indirectement. Or, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, par l'arrêt du 8 avril 2021 en cause de *Vavříčka*, qu'il découle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme que, lorsqu'une vaccination n'est pas légalement obligatoire, la non-vaccination ne peut entraîner des désagréments pour les personnes non vaccinées, comme un refus d'accès à certains établissements.

A.27.2.2. Dans une deuxième branche, les parties requérantes affirment que la différence de traitement entre les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées est fondée sur des faits erronés, contestables ou à tout le moins non transparents, et qu'elle n'est, dès lors, pas raisonnablement justifiée.

En effet, selon les parties requérantes, les personnes vaccinées contre la COVID-19 peuvent également transmettre le coronavirus SARS-CoV-2 aux personnes non vaccinées. Par ailleurs, les parties requérantes doutent de la pertinence d'un certain nombre de mesures, ce qui, à leur estime, démontre le caractère discriminatoire de la différence de traitement précitée.

A.27.2.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes allèguent que le CST a une portée manifestement déraisonnable, puisque les établissements horeca, visés par les dispositions attaquées, sont plus essentiels que certains lieux qui ne sont pas visés par ces dispositions, en particulier les écoles de danse, alors que l'exposé des motifs de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 affirme que le CST ne s'applique pas aux services essentiels.

A.27.2.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes relèvent qu'il n'existe aucune limitation technique à l'égard des personnes qui peuvent lire le certificat COVID numérique de l'UE, alors que les technologies modernes permettent d'en interdire la lecture aux personnes non autorisées.

A.27.2.5. Dans une cinquième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées font naître une discrimination entre les personnes non vaccinées, en fonction de leur situation financière, eu égard au caractère onéreux des tests.

Les parties requérantes estiment à 825 euros le coût mensuel des tests auxquels les personnes non vaccinées doivent se soumettre pour aspirer à une vie sociale normale. Par ailleurs, le caractère discriminatoire d'une loi peut dépendre d'une situation de fait, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 44/2007 du 21 mars 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.044) en ce qui concerne les dommages causés par des lapins, de sorte que les dispositions attaquées font naître une discrimination en fonction des revenus des personnes. Le droit de propriété des personnes aux revenus modestes est également violé. En outre, seule une assemblée législative démocratiquement élue peut déterminer l'effort budgétaire nécessaire pour atteindre un juste équilibre entre les intérêts publics et privés.

A.27.2.6. Dans une sixième branche, les parties requérantes observent que les dispositions attaquées n'envisagent pas la situation des personnes qui ne peuvent pas recevoir de vaccin en raison de contre-indications médicales.

Selon les parties requérantes, ces contre-indications doivent être appréciées au cas par cas. À défaut de dérogation au profit des personnes précitées, et donc d'aménagement raisonnable, les dispositions attaquées violent l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que les articles 22 et 22ter de la Constitution.

A.27.2.7. Dans une septième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées ne prévoient pas des garanties procédurales suffisantes, notamment l'intervention préalable d'un juge indépendant et impartial pour contester la décision de refus d'accès à un des lieux visés par les dispositions attaquées.

Elles ajoutent que les dispositions attaquées permettent l'utilisation du CST alors que cet outil n'est pas correctement conçu. Par ailleurs, le processus décisionnel quant aux ingérences dans le droit à la vie privée suppose une participation des personnes concernées pour assurer la protection de leurs intérêts. Partant, le volet procédural de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est violé.

A.27.2.8. Dans une huitième branche, les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées ne garantissent pas aux citoyens le droit d'accéder aux toilettes lorsqu'ils quittent leur domicile, ce qui peut notamment provoquer des cystites. Partant, les dispositions attaquées mettent en danger la santé de ceux-ci et violent le droit à la dignité humaine.

Les parties requérantes précisent en effet que le CST peut être réclamé aux personnes visitant certains établissements pour se rendre aux toilettes ou accéder aux installations sanitaires. Elles ajoutent que même les personnes incarcérées disposent d'un accès aux toilettes, contrairement aux personnes non vaccinées. Partant, les

articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont violés.

A.27.2.9. Dans une neuvième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent le droit au respect de la vie privée, en ce qu'elles obligent les visiteurs des lieux visés à dévoiler des informations personnelles, notamment quant à leur identité et à leur adresse.

Ce faisant, les dispositions attaquées posent également problème eu égard au monopole de l'État en matière de violence légitime, dès lors qu'elles semblent supposer que les personnes chargées du contrôle du CST, qui ne sont pas tenues d'obtenir une autorisation au même titre que les agents de sécurité, peuvent utiliser la force et la contrainte dans l'exercice de leur contrôle.

A.27.2.10. Dans une dixième branche, les parties requérantes affirment que l'exclusion des activités visées par les dispositions attaquées revêt un caractère principalement punitif, de telle sorte qu'elles constituent des sanctions en matière pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces sanctions ne sauraient donc être prononcées que par un tribunal indépendant et impartial après une audience équitable et publique, dans un délai raisonnable, de sorte que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés.

A.27.2.11. Dans une onzième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement entre les personnes qui se font vacciner pour obtenir le CST et celles qui se font vacciner dans le cadre d'une obligation légale, en ce qu'en cas d'effets secondaires graves, la responsabilité des pouvoirs publics ne sera pas la même dans les deux situations.

Selon elles, il découle du principe d'égalité et de non-discrimination, du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, du principe de proportionnalité et du droit à la santé et à l'intégrité physique, consacrés entre autres par l'article 23 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, que les autorités publiques doivent être objectivement responsables en ce qui concerne ces dommages.

A.27.2.12. Dans une douzième branche, les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées créent une discrimination envers les jeunes de douze à quinze ans, puisque ceux-ci ne peuvent pas télécharger eux-mêmes l'application nécessaire à la présentation du CST et ne peuvent pas toujours utilement demander de l'aide à leurs parents.

Selon ces parties requérantes, il y a donc violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la vie sociale de ces enfants est restreinte. Elles invoquent aussi la violation de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.27.2.13. Dans une treizième branche, les parties requérantes relèvent que les dispositions attaquées ne contiennent aucune mesure d'accompagnement destinée aux personnes qui n'ont pas accès à l'application mobile nécessaire au CST ou qui ne disposent pas des connaissances nécessaires pour utiliser le CST, de sorte que ces personnes sont discriminées.

Dans ce cadre, les parties requérantes font une analogie avec l'arrêt de la Cour n° 106/2004 du 16 juin 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.106), par lequel celle-ci a conclu à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution dans une situation similaire.

A.27.2.14. Dans une quatorzième branche, les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées poursuivent un but frauduleux, à savoir faire en sorte que les autorités publiques échappent à leur responsabilité en cas d'effets secondaires du vaccin.

Les parties requérantes rappellent que les dispositions attaquées discriminent les personnes non vaccinées en les empêchant d'accéder à des installations sanitaires et que, partant, elles entraînent un traitement inhumain et dégradant qui est contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles invoquent par ailleurs le principe *fraus omnia corrumpit* et la violation de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui s'opposent à ce que les autorités poursuivent le but frauduleux précité.

A.27.2.15. Dans une quinzième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées manquent de transparence et n'encouragent pas le débat public sur la question de la vaccination, contrairement à

ce qui est exigé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 8 avril 2021 en cause de *Vavříčka*. Partant, ces dispositions violent l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que l'article 22 de la Constitution.

A.27.2.16. Dans une seizième branche, les parties requérantes affirment qu'il n'existe aucune garantie que le système de code QR ne permettra pas aux autorités de surveiller les déplacements des citoyens, ce qui viole le droit au respect de la vie privée.

A.27.2.17. Dans une dix-septième branche, les parties requérantes soutiennent qu'il existe des mesures moins attentatoires aux libertés que celles qui sont prévues par les dispositions attaquées, par exemple l'utilisation d'un scanner de température. Partant, ces dispositions contiennent une mesure déraisonnable et disproportionnée, d'autant que les autorités ne peuvent pas être tenues pour responsables des effets secondaires de la vaccination.

A.27.2.18. Dans une dix-huitième branche, ces parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées autorisent le refus d'accès à certains lieux, sans néanmoins préciser l'étendue des pouvoirs des personnes chargées de contrôler le CST. Ce manque de clarté est préjudiciable au droit à la sécurité des citoyens. Par ailleurs, les dispositions attaquées discriminent les citoyens ordinaires par rapport aux personnes chargées du contrôle du CST, qui disposent du pouvoir de recourir à la contrainte.

A.27.2.19. Dans une dix-neuvième branche, les parties requérantes affirment qu'aucune restriction de liberté n'existe pour les personnes ayant refusé la vaccination contre la polio, qui est la seule obligatoire en Belgique. Partant, les dispositions attaquées font naître une discrimination entre les personnes qui refusent le vaccin contre la polio et celles qui refusent le vaccin contre la COVID 19.

A.27.2.20. Dans une vingtième branche, les parties requérantes observent que les dispositions attaquées ne prévoient aucune exemption de l'utilisation du CST pour des activités particulièrement urgentes et nécessaires qui ne peuvent pas être reportées. Elles constituent par conséquent des mesures disproportionnées qui violent l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.27.2.21. Dans une vingt et unième et dernière branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées traitent plus sévèrement les personnes qui refusent le vaccin contre la COVID-19 que celles qui refusent un vaccin légalement obligatoire.

En particulier, les parties requérantes mettent en évidence l'hypothèse des personnes devant se rendre dans un établissement horeca dans le cadre de leur activité professionnelle. Selon elles, les dispositions attaquées violent l'article 23 de la Constitution et créent une discrimination entre les personnes précitées et les personnes visitant un tel établissement dans le cadre de leurs loisirs. Il conviendrait dès lors d'opérer entre les personnes une distinction fondée sur la finalité de leur visite.

A.27.2.22. En ce qui concerne le décret CST du 29 octobre 2021 uniquement, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent en outre que celui-ci viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il rend l'utilisation du CST obligatoire pour les visiteurs qui se rendent dans les espaces intérieurs des établissements de restauration et des centres de fitness, alors que tel n'est pas le cas pour les visiteurs d'autres centres sportifs, de foires, de congrès et d'installations relevant du secteur culturel et du secteur des événements et des loisirs. Selon elles, la pratique de certaines activités non visées par cette obligation ne permet pas de respecter la distanciation sociale ou de porter un masque, alors que le législateur décréte invoque cette impossibilité pour justifier l'obligation d'utilisation du CST, de sorte que cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

Les parties requérantes affirment par ailleurs que certains restaurateurs dotés des compétences techniques nécessaires sur les sites Web parviennent à contourner l'obligation d'utilisation du CST, ce qui est discriminatoire envers ceux qui n'ont pas les connaissances nécessaires pour ce faire. Elles citent notamment l'hypothèse des restaurateurs proposant des soirées avec réservation obligatoire préalable, ce qui contournerait l'obligation de présentation du CST.

A.28.1. Les autorités institutionnelles soutiennent que le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de normes autres que celles qui sont mentionnées à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.28.2.1. En ce qui concerne la première branche du moyen unique, les autorités institutionnelles soutiennent que ni l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ni l'accord de coopération du 27 septembre 2021 n'imposent une obligation de se faire vacciner, que ce soit expressément ou implicitement. Il ressort en effet expressément des règlements (UE) 2021/953 et 2021/954 qu'une telle obligation n'est pas souhaitable. Les citoyens qui ne veulent pas être vaccinés peuvent toujours obtenir le certificat COVID numérique de l'UE sur la base d'un certificat de rétablissement ou d'un certificat de test. Elles ajoutent que les dispositions attaquées s'appliquent à tous de la même manière et que les exposés généraux des accords de coopération du 14 juillet 2021 et du 27 septembre 2021 indiquent clairement qu'il ne s'agit pas d'imposer une obligation de vaccination, sous quelque forme que ce soit. Les dispositions attaquées ne produisent par ailleurs pas des effets disproportionnés, dès lors que l'accès aux différents tests est garanti tant d'un point de vue financier que d'un point de vue organisationnel.

A.28.2.2. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles affirment que les études scientifiques démontrent que les personnes vaccinées sont moins susceptibles d'être infectées significativement et d'être hospitalisées. De la sorte, les personnes vaccinées permettent de préserver les droits des personnes non vaccinées. Les autorités institutionnelles précisent que le CST peut être obtenu par des moyens autres qu'une vaccination, de sorte que des alternatives existent pour les personnes non vaccinées. Les différentes mesures mises en place, comme l'application CoronAlert, la vaccination, le certificat COVID numérique de l'UE et le CST, témoignent du respect du libre choix du citoyen et du principe d'égalité et de non-discrimination. Le système des soins de santé belge atteste aussi d'une égalité entre tous les citoyens, qu'ils soient vaccinés ou non. Enfin, les enfants de moins de douze ans ne peuvent pas encore se faire vacciner, de sorte qu'ils sont tous traités de manière égale dans cette perspective. Partant, l'ensemble des éléments de la chaîne de soins et de lutte contre la COVID-19 garantissent l'égalité de traitement entre les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées.

A.28.2.3. En ce qui concerne la troisième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles soutiennent que les exemples cités par les parties requérantes ne sont pas pertinents, dès lors que le CST vise les seuls secteurs considérés comme non essentiels et que les parties requérantes se méprennent quant au caractère essentiel ou non de ces secteurs.

A.28.2.4. En ce qui concerne la quatrième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles précitées allèguent que l'article 13 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 indique très clairement quelles sont les personnes habilitées à lire le CST et que les personnes qui lisent le CST à des fins non stipulées dans cet accord de coopération s'exposent à des sanctions.

A.28.2.5. En ce qui concerne la cinquième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles soutiennent que les parties requérantes n'expliquent pas clairement en quoi la différence de traitement qu'elles invoquent est discriminatoire. Selon ces autorités institutionnelles, les dispositions attaquées s'appliquent de la même manière à l'ensemble de la population. La seule différence que ces dispositions induisent concerne les personnes qui ne disposent pas de certificat de rétablissement ou de vaccination. Celles-ci ne disposent logiquement pas d'anticorps et présentent un risque plus élevé de transmission du virus. Il convient donc de protéger ces personnes elles-mêmes, ainsi que celles avec lesquelles elles sont en contact, d'où la nécessité des tests. Cette distinction de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la présence ou non d'anticorps, de cellules immunitaires et de globules blancs produits par la vaccination ou par la guérison. La différence de traitement est pertinente au regard des objectifs poursuivis, à savoir prévenir la propagation du coronavirus SARS-CoV-2, éviter une nouvelle saturation du système hospitalier, relancer l'économie et permettre à la population de reprendre une vie normale, dès lors que les dispositions attaquées contribuent directement à prévenir et à limiter la propagation dudit virus. Elles ne produisent par ailleurs pas des effets disproportionnés, dès lors que l'accès à la vaccination et aux tests est assuré tant d'un point de vue organisationnel que d'un point de vue financier. Les personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner pour des raisons médicales peuvent être remboursées du coût du test, moyennant la présentation d'un certificat médical. En outre, l'estimation du coût mensuel des tests réalisés par les parties requérantes est erronée et, en toute hypothèse, le coût réel de ceux-ci n'est pas déraisonnable. Enfin, les autorités institutionnelles soulignent que la présentation du CST n'est pas exigée sur la terrasse d'un établissement de restauration.

A.28.2.6. En ce qui concerne la sixième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles affirment que les personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner pour des raisons médicales peuvent toujours obtenir le remboursement d'un test PCR ou antigénique au moyen d'un certificat médical qui doit être présenté au médecin-conseil de sa caisse d'assurance-maladie. Partant, ces personnes peuvent se soumettre gratuitement à un test en vue d'obtenir un CST valide.

A.28.2.7. En ce qui concerne la septième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles rappellent que la vaccination n'est pas le seul moyen d'obtenir le CST et qu'il n'est exigé, dans le ressort de la Communauté flamande, que pour accéder à certains établissements. Par ailleurs, le droit au respect de la vie privée n'exige pas que chaque mesure susceptible d'en restreindre la portée soit liée à une procédure spécifique distincte permettant de contester la mesure en question. Selon les autorités institutionnelles, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi le CST est un outil mal conçu. Par ailleurs, le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu, mais il peut être limité sous des conditions que les dispositions attaquées respectent.

A.28.2.8. En ce qui concerne la huitième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles affirment que les parties requérantes n'expliquent pas clairement en quoi la différence de traitement qu'elles invoquent est discriminatoire. En réalité, celle-ci n'existe pas, dès lors que les personnes qui ne possèdent pas de CST ont toujours accès à des installations sanitaires, notamment dans les bâtiments qui ne figurent pas dans la liste des secteurs concernés par cette mesure. Dans certains cas, le CST n'est pas non plus requis sur la terrasse des bâtiments visés par celui-ci, de sorte que l'usage des installations précitées demeure possible. Partant, il ne saurait y avoir de traitement inhumain ou dégradant.

A.28.2.9. En ce qui concerne la neuvième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles précisent que les informations contenues dans le CST sont très limitées et qu'elles ne révèlent pas l'adresse de la personne contrôlée. Les personnes qui contrôlent le CST peuvent uniquement vérifier si le nom mentionné sur celui-ci correspond au nom inscrit sur la carte d'identité. Par ailleurs, aucune donnée personnelle n'est enregistrée lors de ce contrôle. En outre, les parties requérantes n'expliquent pas en quoi les dispositions attaquées remettraient en cause le monopole de la violence légitime. En toute hypothèse, les personnes qui contrôlent le CST ne sont aucunement autorisées à utiliser la violence : en cas de problème, elles doivent faire appel au personnel de sécurité ou à la police.

A.28.2.10. En ce qui concerne le moyen unique, en sa dixième branche, les autorités institutionnelles soutiennent qu'il est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que les parties requérantes n'exposent pas en quoi cette disposition conventionnelle est violée. Par ailleurs, les mesures contenues dans les dispositions attaquées ne sont pas des sanctions au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'un CST non valide n'est pas la conséquence d'une infraction pénale, mais seulement une mesure préventive visant à limiter la propagation du coronavirus SARS-CoV-2. Les activités pour lesquelles le CST est exigé ne sauraient donc être considérées comme des mesures punitives prises à l'égard des réfractaires à la vaccination.

À titre subsidiaire, les autorités institutionnelles affirment que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, dès lors que les mesures contenues dans les dispositions attaquées sont des mesures administratives préventives et qu'elles ne concernent pas des droits et obligations de caractère civil ni le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 précité.

A.28.2.11. En ce qui concerne la onzième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles rappellent tout d'abord qu'il n'existe aucune obligation de vaccination contre la COVID-19. Elles précisent en outre que la stratégie actuelle de vaccination s'inscrit dans une perspective européenne plus large. Enfin, selon elles, l'adage *fraus omnia corrumpit* ne peut pas s'appliquer dans un contentieux objectif et les conditions de celui-ci ne sont de toute manière pas réunies en l'espèce.

A.28.2.12. En ce qui concerne la douzième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles soutiennent que l'application nécessaire à la présentation du CST peut être téléchargée sur n'importe quel smartphone, dont celui des jeunes de douze à quinze ans. Ces derniers ne peuvent certes pas générer eux-mêmes le certificat COVID numérique de l'UE, mais leurs parents peuvent simplement le faire en se connectant à l'application sur le smartphone de leur enfant, qui disposera ensuite de ce certificat. Les jeunes qui ne possèdent pas de smartphone peuvent par ailleurs obtenir une version papier du CST.

A.28.2.13. En ce qui concerne la treizième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles relèvent que l'utilisation de l'application nécessaire à la présentation du CST ne requiert que peu de connaissances techniques, de sorte que celui-ci peut être généré très facilement. La majorité de la population possède aujourd'hui un smartphone et, en toute hypothèse, le certificat COVID numérique de l'UE peut toujours être obtenu en version papier.

A.28.2.14. En ce qui concerne la quatorzième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles renvoient à leurs développements relatifs à la onzième branche.

A.28.2.15. En ce qui concerne la quinzième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles affirment que les parties requérantes font une lecture erronée de la position de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 8 avril 2021 en cause de *Vavříčka*, dès lors que cette décision ne conclut pas à un grave manque de transparence dans le système de vaccination. Pour le surplus, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées sont contraires aux enseignements de cet arrêt, dont elles ne précisent pas non plus la portée, ou à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.28.2.16. En ce qui concerne la seizième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles relèvent que les finalités de l'utilisation du CST sont énumérées de manière exhaustive dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et dans celui du 27 septembre 2021. Il n'est pas possible d'utiliser le CST à d'autres fins.

A.28.2.17. En ce qui concerne la dix-septième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles précisent que les personnes infectées au coronavirus SARS-CoV-2 peuvent également être asymptomatiques et que, dans cette hypothèse, le scanner de température n'est d'aucune utilité. La stratégie actuelle de vaccination et de dépistage apparaît dès lors comme un meilleur moyen de lutter contre le virus. Par ailleurs, l'utilisation d'un tel scanner induirait un nombre de traitements de données à caractère personnel bien supérieur au nombre de traitements engendrés par le CST, lequel permet uniquement de savoir si la personne est autorisée à accéder au lieu concerné.

A.28.2.18. En ce qui concerne la dix-huitième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles observent tout d'abord que le droit des citoyens à la sécurité ne relève pas des compétences de la Cour. En outre, les parties requérantes ne démontrent pas concrètement en quoi la différence de traitement qu'elles invoquent est discriminatoire. En réalité, cette distinction est raisonnablement justifiée, dès lors que les catégories de personnes visées sont fondamentalement différentes, qu'en toute hypothèse, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 énumère clairement les personnes habilitées à lire le CST ainsi que leurs tâches et, par ailleurs, que cet instrument permet de réaliser les objectifs légitimes poursuivis.

A.28.2.19. En ce qui concerne la dix-neuvième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles précisent que les personnes qui refusent de se faire vacciner contre la polio peuvent faire l'objet de sanctions pénales pouvant aller jusqu'à la privation de liberté, contrairement à celles qui refusent de se faire vacciner contre la COVID-19. La différence de traitement invoquée par les parties requérantes n'existe donc pas ou, à tout le moins, est raisonnablement justifiée, eu égard à la contagiosité de la COVID-19 mais aussi au fait que la polio n'existe plus. En réalité, la polio n'a pas un impact comparable, à l'heure actuelle, à celui de la COVID-19. Par ailleurs, les objectifs poursuivis par les dispositions attaquées sont légitimes et le CST permet de réaliser ceux-ci.

A.28.2.20. En ce qui concerne la vingtième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles ne perçoivent pas en quoi la liberté de circulation serait restreinte par le CST, d'autant que celui-ci n'est pas requis pour accéder aux installations sanitaires, par exemple. Sur ce point, elles renvoient à leurs développements relatifs à la huitième branche.

A.28.2.21. En ce qui concerne la vingt-et-unième branche du moyen unique, les autorités institutionnelles rappellent que le CST n'est pas limité à l'hypothèse de la vaccination, de sorte que les personnes non vaccinées peuvent disposer de celui-ci, et que la vaccination n'est pas obligatoire. Par ailleurs, les dispositions attaquées s'opposent clairement à ce que le CST soit utilisé dans un cadre professionnel, notamment dans les restaurants d'entreprises. La solution alternative proposée par les parties requérantes supposerait une violation du droit à la vie privée des visiteurs, qui devraient préciser les motifs pour lesquels ils se rendent dans un établissement horeca. Cette situation entraînerait par ailleurs un risque épidémiologique supplémentaire dans le secteur des loisirs, qui serait accessible à des personnes ne possédant pas de CST. Elle pourrait aussi donner lieu à des abus, dès lors que les visiteurs pourraient systématiquement invoquer un prétexte professionnel.

A.28.2.22. En ce qui concerne le grief formulé uniquement à l'encontre du décret du 29 octobre 2021 précité, les autorités institutionnelles soutiennent que la différence de traitement entre les restaurateurs invoquée par les parties requérantes n'existe pas, dès lors que le CST est exigé à l'entrée d'un établissement visé par ce décret, indépendamment de la circonstance qu'il s'y déroule un événement exigeant une réservation, que celui-ci soit considéré comme privé ou comme public. En toute hypothèse, la circonstance qu'une norme puisse être contournée

ou violée ne permet pas de conclure à son inconstitutionnalité. Les autorités institutionnelles rappellent par ailleurs que les dispositions attaquées prévoient des amendes en cas de non-respect.

#### *Portée du recours en annulation*

A.29.1. À titre principal, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent l'annulation des dispositions attaquées.

A.29.2 À titre subsidiaire, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent à la Cour d'annuler les dispositions attaquées dans cette affaire, à tout le moins dans la mesure où elles permettent l'utilisation du CST dans les établissements horeca, dans la mesure où elles ne garantissent pas que les personnes non autorisées sont dans l'impossibilité technique de lire le certificat COVID numérique de l'UE, dans la mesure où elles ne prévoient pas que toute personne qui le souhaite doit être munie d'un document ou d'une application permettant de lire le certificat COVID numérique de l'UE, même si elle n'a pas été vaccinée, n'a subi aucun test et n'a pas encore été exposée à la COVID-19, dans la mesure où le CST ne peut pas être utilisé avant que toute personne qui le souhaite puisse l'avoir en sa possession et dans la mesure où le certificat COVID numérique de l'UE ne peut être lu que par des officiers de police au moyen d'une application qui ne peut être téléchargée que par un officier de police judiciaire ou par un officier de police administrative, dans la mesure où elles ne garantissent pas un accès général aux vaccinations et aux tests, tant d'un point de vue organisationnel que d'un point de vue financier, tant que le CST sera utilisé, de sorte que cette utilisation ne constitue pas une obligation de vaccination, dans la mesure où elles ne prévoient pas une responsabilité civile objective pour le gouvernement qui rende obligatoire l'utilisation du CST ou qui facilite celle-ci en cas d'effets secondaires graves causés par la vaccination ou susceptibles d'avoir été causés par la vaccination ou, à défaut, dans la mesure où elles ne prévoient pas que, dans le cas de tels effets, ce gouvernement soit civilement responsable de la même manière qu'une autorité administrative qui rendrait la vaccination obligatoire, ou, à défaut, dans la mesure où elles ne prévoient pas que ce gouvernement soit civilement responsable de tels effets sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, dans la mesure où elles ne prévoient pas que les citoyens belges peuvent être dispensés par le bourgmestre de leur lieu de domicile ou de résidence lorsqu'ils doivent accomplir une activité urgente et nécessaire, qui ne peut pas être reportée.

A.29.3. À titre infiniment subsidiaire, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent à la Cour d'annuler les dispositions attaquées dans la mesure où celles-ci ne prévoient pas que le gouvernement qui rend obligatoire l'utilisation du CST ou qui facilite celle-ci soit civilement responsable des effets secondaires graves causés par la vaccination ou susceptibles d'avoir été causés par la vaccination sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

A.30.1. Dans l'hypothèse d'une annulation, les autorités institutionnelles demandent que les dispositions attaquées ne soient annulées qu'en ce qu'elles concernent l'accord de coopération du 27 septembre 2021, en ce qu'il insère un 21° dans l'article 1, § 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, puisque les griefs des parties requérantes dans l'affaire n° 7666 ne portent que sur les secteurs visés par cette disposition.

A.30.2. À titre subsidiaire, les autorités institutionnelles demandent que les effets des dispositions annulées soient maintenus pour le passé et pour le futur, comme l'autorise l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. En effet, une annulation sans maintien des effets pourrait entraîner de nombreuses conséquences indésirables, notamment quant au respect, par l'État belge, du droit de l'Union européenne. Une telle annulation serait également de nature à empêcher les autorités de prendre les mesures nécessaires et utiles dans le cadre de la lutte contre la COVID-19. Elle affecterait par ailleurs gravement les hôpitaux, le système de santé et l'ensemble de la population. En outre, l'annulation des dispositions attaquées ne procurerait qu'un avantage théorique aux parties requérantes. Partant, en cas d'annulation, il convient de maintenir les effets des dispositions attaquées jusqu'à l'abrogation des règlements (UE) 2021/953 et 2021/954 ou, à tout le moins, jusqu'à l'adoption d'un nouvel accord de coopération, sans préjudice du maintien des effets des mesures prévues par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, y compris pour l'avenir, conformément à l'article 33 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées à leur contexte*

B.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 demandent l'annulation des actes portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après : l'accord de coopération du 27 septembre 2021).

B.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent l'annulation :

- des actes portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021;
- des actes portant assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après : l'accord de coopération du 28 octobre 2021);
- du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket » (ci-après : le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021).

B.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 demandent l'annulation des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021.

B.2. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a qualifié de pandémie l'explosion du nombre de contaminations au coronavirus SARS-CoV-2. Depuis mars 2020, la Belgique aussi est confrontée à cette pandémie et à ses conséquences.

Dans le cadre de cette crise sanitaire et pour lutter contre la propagation de la COVID-19, le Conseil national de sécurité, d'abord, qui regroupe des représentants de l'autorité fédérale et des entités fédérées, puis le Comité de concertation, ont été chargés de prendre des mesures concertées afin de freiner cette propagation (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 415/1, p. 2; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 2).

B.3.1. Les lois, les décrets et les ordonnances attaqués s'inscrivent dans le cadre visant à compléter et à actualiser l'arsenal des mesures que les différentes autorités ont prises pour lutter contre la pandémie de la COVID-19 et contre la propagation du coronavirus SARS-CoV-2.

B.3.2. Ainsi, lors de la phase initiale de la pandémie, des mesures strictes ont été prises afin d'enrayer la transmission du coronavirus SARS-CoV-2, notamment l'interdiction de tous les contacts physiques entre les personnes et des voyages (par exemple, maintien d'une distance d'un mètre et demi, interdiction de rassemblements, interdiction de déplacements non essentiels, etc.). À partir de mai 2020, le nombre d'admissions en hôpital et de décès a eu tendance à baisser et la pandémie est entrée dans une nouvelle phase, qui a nécessité la prise d'autres mesures pour lutter contre la propagation du virus et de la COVID-19. Ces mesures concernaient en particulier le traçage et l'accompagnement des personnes (présumées) infectées et de leurs contacts.

B.3.3. En juillet 2020, compte tenu de la nouvelle phase de la crise de la COVID-19, où, après une période dite de « *lockdown light* », les restrictions des contacts physiques entre personnes ont été assouplies et les voyages étaient à nouveau possibles, de nouvelles mesures ont été prises pour lutter contre les risques de propagation liés à ces assouplissements.

B.4.1. Le règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 « relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de la COVID-19 » (ci-après : le règlement (UE) 2021/953) prévoit, aux termes de son article 1er, paragraphe 1, un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation du certificat COVID numérique de l'UE, à savoir un certificat interopérable contenant des informations sur la vaccination, sur les résultats des tests ou sur le rétablissement de son titulaire, délivré dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, et ce, aux fins de faciliter l'exercice, par les titulaires de tels certificats, du droit à la libre circulation pendant la pandémie de la COVID-19.

Le certificat COVID numérique de l'UE permet la délivrance, la vérification et l'acceptation transfrontières de l'un des certificats suivants :

- un certificat de vaccination : un certificat confirmant que le titulaire a reçu un vaccin contre la COVID-19 dans l'État membre qui délivre le certificat;

- un certificat de test : un certificat confirmant que le titulaire a été soumis à un test TAAN ou à un test rapide de détection d'antigènes, et indiquant le type de test, la date à laquelle il a été effectué et le résultat du test;

- un certificat de rétablissement : un certificat confirmant que, à la suite du résultat positif d'un test TAAN, le titulaire s'est rétabli d'une infection par le SARS-CoV-2 (article 3 du règlement (UE) 2021/953).

Le règlement (UE) 2021/953 prévoit la base juridique du traitement des données à caractère personnel nécessaires à la délivrance de ces certificats ainsi que du traitement des informations nécessaires pour vérifier et confirmer l'authenticité et la validité de ces certificats (article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/953).

En vertu de son article 17, le règlement (UE) 2021/953 s'est appliqué du 1er juillet 2021 au 30 juin 2022.

B.4.2. L'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française du 14 juillet 2021 « concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après : l'accord de coopération du 14 juillet 2021) constitue le fondement juridique du traitement des données à caractère personnel nécessaires à l'établissement et à la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE et à la génération du COVID Safe Ticket (ci-après : le CST) basée sur le certificat COVID numérique de l'UE.

Selon l'exposé général de cet accord de coopération, celui-ci procède de la nécessité « de limiter la propagation du coronavirus COVID-19 », mais également « de tenir compte de la reprise des activités des citoyens telles qu'elles étaient avant la pandémie de COVID-19 » (*Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76710).

B.4.3. L'accord de coopération du 14 juillet 2021 définit le CST comme le résultat de l'analyse du certificat COVID numérique de l'UE au moyen de l'application *COVIDScan*, afin de régler l'accès à certains lieux ou à certains événements dans le contexte de la pandémie de coronavirus COVID-19 (article 1er, § 1er, 4°).

B.4.4. Dans sa version originale, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 autorisait l'utilisation du CST pour régler l'accès à un événement de masse, d'une part, et à une expérience et projet pilote, d'autre part, (articles 1er, § 1er, 4°, 11° et 12°, 12 et 13), et ce, jusqu'au 30 septembre 2021 (article 33, § 1er, 3°).

B.5.1. L'accord de coopération du 27 septembre 2021 prolonge l'applicabilité des dispositions relatives à l'utilisation du CST pour des événements de masse et des projets pilotes jusqu'au 31 octobre 2021, tout en l'étendant aux dancings et discothèques.

L'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 mentionne, en la matière :

« L'accord de coopération du 14 juillet 2021 a introduit l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les événements de masse et les projets pilotes et a également stipulé que cette mesure ne s'appliquait que jusqu'au 30 septembre 2021. Compte tenu du fait que, d'une part, la situation épidémiologique en Belgique reste précaire et que, dans certaines parties du pays, les infections par le coronavirus COVID-19 sont à nouveau en hausse, et, d'autre part, qu'une résurgence du virus ne peut jamais être exclue, le COVID Safe Ticket pourrait à ce moment-là être un instrument utile pour éviter que toute une série d'activités ne doivent à nouveau être restreintes ou que des secteurs ne doivent être fermés. En effet, le COVID Safe Ticket s'est avéré et continue d'être un outil important pour faciliter la relance économique et sociale de la société. L'alternative dans laquelle notre société devrait retomber dans un nouveau confinement doit être évitée autant que possible. L'utilisation du COVID Safe Ticket a pour but de permettre la sortie de la crise et d'éviter autant que possible les fermetures. Il est donc jugé nécessaire d'autoriser l'utilisation du COVID Safe Ticket pour une période allant au-delà du 30 septembre 2021. En ce sens, l'applicabilité des articles liés au cadre juridique du COVID Safe Ticket ou expliquant ce cadre juridique est prolongée du 30 septembre 2021 jusqu'au 31 octobre 2021 » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104680).

« Compte tenu de l'activité similaire et des risques d'une plus grande propagation du coronavirus COVID-19, les dancings et discothèques seront soumis aux mêmes mesures que les événements de masse et les expériences et projets pilotes à partir du 1er octobre 2021 » (*ibid.*, p. 104684)

Par ailleurs, l'accord de coopération du 27 septembre 2021 prévoit la faculté pour les entités fédérées de permettre ou d'imposer l'utilisation du CST, du 1er octobre 2021 jusqu'au 30 juin 2022 au plus tard, en ce qui concerne l'accès aux « établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du CST peut être appliquée », visés à l'article 1er, 21°, à savoir les établissements horeca, les centres de sport et de fitness, les foires commerciales et congrès, les établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif et les établissements de soins résidentiels pour personnes vulnérables, ainsi que, du 1er novembre 2021 jusqu'au 30 juin 2022 au plus tard, pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux dancings et discothèques (articles 1er, 21°, et 2*bis*, §§ 1er et 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tels qu'ils ont été insérés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021). L'entité fédérée compétente ne peut faire usage de cette faculté que si les circonstances épidémiologiques locales l'exigent et qu'elle adopte un décret ou une ordonnance à cet effet, qui précise une durée maximale de validité pour les mesures et modalités qu'il contient. Les circonstances épidémiologiques locales sont évaluées préalablement par le *Risk Assessment Group* (RAG) qui, dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande, rend un avis non contraignant (articles 2*bis*, §§ 1er et 2, 13*bis* et 13*ter*, de l'accord

de coopération du 14 juillet 2021, tels qu'ils ont été insérés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021).

L'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 mentionne, en la matière :

« [Et avec] la fin de la phase fédérale en vue, les entités fédérées demandent que le COVID Safe Ticket soit utilisé dans les ou aux endroits où la transmission et/ou la super propagation sont les plus probables, comme indiqué dans les rapports du GEMS des 18 et 31 août 2021, établissant une cascade de secteurs, les définissant en partant du risque élevé pour arriver au risque faible de la propagation du coronavirus COVID-19. Il s'agit de lieux où les règles de base (ventilation optimale, distance, masques, contacts limités) ne peuvent ou ne pourront pas être pleinement respectées en raison de la nature de l'environnement/activité : vie nocturne, événements de masse, projets pilotes, horeca, centres de sport et de fitness, mais aussi les établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif. A la demande des entités fédérées, il sera donc également possible - si les circonstances épidémiologiques le justifient sur le territoire des entités fédérées respectives - de rendre les articles relatifs au cadre juridique du COVID Safe Ticket ou fixant ce cadre juridique applicables à partir du 1er novembre 2021 si une entité fédérée prévoit cette possibilité dans un décret ou une ordonnance pour une période limitée, recommandant fortement de la limiter à un maximum de 3 mois » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, pp. 104680-104681).

« On peut également observer que, la campagne de vaccination étant en cours, les conditions épidémiologiques locales divergent entre les différentes entités fédérées. Par exemple, une couverture vaccinale plus faible ou un nombre relativement plus élevé d'admissions à l'hôpital dans une entité fédérée. Ces différences épidémiologiques peuvent nécessiter ou permettre une extension de l'utilisation du COVID Safe Ticket pour une communauté ou une région donnée, alors que pour d'autres communautés et régions, un tel besoin n'existe pas ou ne peut être justifié par des circonstances épidémiologiques.

Dans le premier cas, il doit donc être possible pour une entité fédérée, dans le cadre de son autonomie, d'activer puis d'appliquer une extension des mesures sur son territoire, dans la mesure où les circonstances épidémiologiques le justifient et après une évaluation de ces circonstances par le RAG.

Cette application diversifiée du COVID Safe Ticket assure également une application proportionnelle de cet instrument. Ce n'est que lorsque la situation épidémiologique le justifie et après une évaluation de ces circonstances par le RAG qu'une région ou une communauté peut activer ces mesures. Après le 31 octobre 2021, le principe de base sera même que le COVID Safe Ticket n'est plus applicable/en vigueur et ne peut donc pas être utilisé, à moins qu'une situation épidémiologique alarmante soit présente dans une certaine région ou communauté et que le RAG y souscrive. De cette façon, l'utilisation est limitée à l'endroit et la période où elle est absolument nécessaire.

Cela permettra une diversification basée sur des paramètres scientifiques objectifs, par exemple en analysant la couverture vaccinale, le nombre d'admissions à l'hôpital et/ou le taux de reproduction par région ou communauté. Une région ou une communauté pourra alors décider elle-même, en fonction de sa situation épidémiologique, tout en respectant et justifiant le principe de proportionnalité, si l'utilisation du COVID Safe Ticket est obligatoire ou non et quel sera le champ d'application du COVID Safe Ticket dans le cadre déterminé par l'accord de coopération du 14 juillet 2021 » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, pp. 104688-104689).

L'article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 prévoit un régime spécifique lorsqu'une situation d'urgence épidémique est déclarée conformément à l'article 3, § 1er, de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la loi du 14 août 2021). Dans sa version initiale, tel qu'il a été inséré par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, l'article 2*bis*, § 3, disposait que, dès qu'une situation d'urgence épidémique était déclarée, les articles 2*bis*, §§ 1er et 2, 13*bis* et 13*ter* ne s'appliquaient plus, et que les décrets et ordonnances mis en œuvre par les entités fédérées sur la base de ces dispositions en ce qui concerne l'utilisation du CST ne s'appliquaient plus ou étaient suspendus. Si les parties à l'accord de coopération souhaitent utiliser le CST en situation d'urgence épidémique, les modalités d'utilisation de celui-ci dans « les établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du [CST] peut être [appliquée] » visés à l'article 1er, 21°, doivent faire l'objet d'un accord de coopération supplémentaire. En ce qui concerne les événements de masse, les expériences et projets pilotes, les dancings et discothèques, les modalités concrètes d'exécution doivent être déterminées, pour autant que ce soit nécessaire, par un arrêté royal ou dans un accord de coopération d'exécution (article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été inséré par l'accord de coopération du 27 septembre 2021).

L'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 indique, en la matière :

« En cas d'application de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, les articles concernant l'utilisation du COVID Safe Ticket par une approche différenciée et pour les secteurs complémentaires (notamment les articles 2*bis*, §§ 1 et 2, 13*bis* et 13*ter* du présent accord de coopération) ne seront plus d'application et seront suspendus. Afin de pouvoir fournir une approche adaptée à la situation épidémiologique du moment, il sera évalué si l'utilisation du COVID Safe Ticket

doit être réintroduite pour l'ensemble (ou non) du territoire. Si nécessaire, il convient de préciser que cela n'est possible que pour une période allant jusqu'au 30 juin 2022. En ce sens, l'accord de coopération prévoira les dispositions suivantes :

lorsqu'une situation d'urgence épidémique est déclarée et qu'il est ainsi décidé qu'une approche coordonnée de la crise sanitaire au niveau fédéral est nécessaire et, par conséquent, qu'une utilisation différenciée du COVID Safe Ticket n'est plus appropriée, les mesures prises par les entités fédérées individuellement en ce qui concerne l'utilisation du COVID Safe Ticket cesseront de s'appliquer ou seront suspendues. Par conséquent, les entités fédérées ne pourront plus décider par décret ou ordonnance d'une utilisation différente du COVID Safe Ticket, car ces décrets et ordonnances ne pourront plus être appliqués et/ou seront suspendus dès l'annonce de la situation d'urgence épidémique. La poursuite de l'utilisation du COVID Safe Ticket pendant la situation d'urgence épidémique doit alors être prévue par les parties à l'accord de coopération :

- Par le biais d'un accord de coopération de rang législatif supplémentaire si les parties à l'accord de coopération souhaitent utiliser le COVID Safe Ticket pour les secteurs supplémentaires où le COVID Safe Ticket peut être utilisé; ou

- Par le biais d'un arrêté conformément à l'article 4, § 1 de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique ou par le biais d'un accord de coopération d'exécution concernant l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les événements de masse, les projets pilotes et les salles de danse et discothèques.

Si la situation d'urgence épidémique prend fin, les articles relatifs au cadre juridique du COVID Safe Ticket ou définissant ce cadre juridique redeviendront applicables, sauf si les parties à cet accord de coopération en décident explicitement autrement par le biais d'un [nouvel] accord de coopération » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, pp. 104692-104693).

B.5.2. L'accord de coopération du 28 octobre 2021 apporte plusieurs modifications à l'article 2bis, précité, de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, dans le but « de pouvoir gérer la situation d'urgence attendue de manière ferme et correcte si la situation d'urgence épidémique est déclarée, conformément à l'article 3, § 1er, de la loi du 14 août 2021 » (*Moniteur belge*, 29 octobre 2021, deuxième édition, p. 110825).

L'article 2bis, § 3, alinéas 1er et 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été remplacé par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit que, dès que et seulement tant qu'une situation d'urgence épidémique est déclarée conformément à la loi du 14 août 2021, les entités fédérées ne peuvent plus réglementer l'utilisation du CST pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux discothèques et dancings, et que les décrets, ordonnances et instruments d'exécution mis en œuvre en la matière ne s'appliquent plus, dès lors que cela est réglementé par l'accord de coopération du 14 juillet

2021. Les entités fédérées peuvent toutefois prendre ou maintenir des mesures liées à l'utilisation du CST pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux dancings et discothèques, pour autant que ces mesures soient plus strictes que celles prises en vertu de la loi du 14 août 2021 en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique (article *2bis*, § 3, alinéa 4).

L'utilisation du CST pour l'accès aux « établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du [CST] peut être [appliquée] » visés à l'article 1er, 21°, demeure toutefois réglementée par les décrets et ordonnances, bien que ces règles ne puissent pas entrer en conflit avec les mesures prises conformément à la loi du 14 août 2021 (article *2bis*, § 3, alinéa 3). L'exposé général renvoie, à titre d'exemple, à une mesure de fermeture ou à un « *lockdown* » (*Moniteur belge*, 29 octobre 2021, deuxième édition, p. 110827).

B.6. L'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, énumère ainsi de manière exhaustive les lieux dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST. Tant qu'aucune situation d'urgence épidémique n'est déclarée conformément à la loi du 14 août 2021, il appartient aux entités fédérées de mettre en œuvre cet accord de coopération et, le cas échéant, de rendre optionnelle ou d'imposer par un décret ou une ordonnance la présentation du CST pour accéder à ces lieux.

B.7. La Communauté flamande a mis en œuvre l'accord de coopération du 14 juillet 2021 par le décret du 29 octobre 2021.

En vertu de l'article 3 de ce décret, l'application du CST est autorisée pour les visiteurs âgés d'au moins douze ans et deux mois des établissements de soins résidentiels pour personnes vulnérables, plus précisément des hôpitaux, des centres de soins résidentiels, des centres et hôpitaux de revalidation et des établissements pour personnes handicapées.

En vertu de l'article 4 de ce décret, les organisateurs d'événements publics accessibles à un public d'au moins 200 personnes et de 2 999 personnes maximum lorsqu'ils se déroulent en intérieur et d'au moins 400 personnes et de 4 999 personnes maximum lorsqu'ils se déroulent

en extérieur peuvent appliquer le CST pour les visiteurs âgés d'au moins douze ans et deux mois. Dans ce cas, les visiteurs doivent être informés préalablement de la nécessité de présenter un CST pour accéder à l'événement et du traitement de leurs données à caractère personnel dans le cadre du CST.

L'article 5, § 1er, de ce décret prévoit l'utilisation obligatoire du CST pour les visiteurs âgés d'au moins douze ans et deux mois d'événements publics, qui doivent être considérés comme des événements de masse, des expériences et des projets pilotes, et pour les visiteurs de dancings et de discothèques. L'article 5, § 2, de ce décret impose l'utilisation du CST pour les visiteurs âgés d'au moins seize ans d'établissements horeca, d'une part, à l'exception des espaces extérieurs de ces établissements, y compris les terrasses, de l'accès de courte durée non destiné à la consommation au sein de l'établissement, moyennant le port d'un masque buccal, et des organisations luttant contre la pauvreté, des initiatives d'aide alimentaire et des centres d'accueil de sans-abri et de sans-logis, et de centres de fitness, d'autre part. En vertu de l'article 5, § 3, de ce décret, les infractions aux obligations précitées sont punies d'une amende de 50 à 500 euros pour les visiteurs et de 50 à 2 500 euros pour les organisateurs, membres de la direction et exploitants.

Le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 est entré en vigueur le 30 octobre 2021, soit le lendemain de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 5 précité, qui est entré en vigueur le 1er novembre 2021. Le décret a cessé de produire ses effets le 7 mars 2022 (arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2022 « relatif à la fin de vigueur du décret du 29 octobre 2021 relatif au COVID Safe Ticket »).

#### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.8.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par les actes attaqués; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.8.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 sont des personnes physiques ne disposant pas d'un CST qui fréquentent régulièrement les établissements horeca, dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST, en vertu de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021. Par le décret du 29 octobre 2021, la Communauté flamande a effectivement rendu obligatoire la présentation du CST. Partant, ces parties requérantes sont susceptibles d'être affectées par les actes attaqués dans l'affaire n° 7666, en ce qu'elles ne pouvaient plus avoir accès aux établissements horeca en Région flamande.

B.8.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques affirment qu'elles fréquentent régulièrement les lieux visés par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST, dans le cadre de leurs activités de loisir, dans le cadre d'une formation professionnelle, ainsi que pour rendre visite à des proches. La cinquième partie requérante est en outre amenée à visiter certains de ces lieux dans le cadre de son activité professionnelle d'indépendant complémentaire. Certaines de ces parties indiquent par ailleurs qu'elles ne sont pas vaccinées contre la COVID-19.

La circonstance que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ne rend pas lui-même obligatoire la présentation du CST pour accéder aux lieux qu'il vise, puisqu'il incombe aux entités fédérées ou à l'autorité fédérale d'imposer cette obligation par un acte normatif ultérieur, n'empêche pas que ces parties requérantes soient susceptibles d'être affectées par les dispositions qu'elles attaquent, puisque ces dispositions visent à donner assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ce dernier, d'une part, énumérant de manière exhaustive les lieux pour lesquels la présentation du CST peut être exigée et, d'autre part, précisant la manière dont les données à caractère personnel sont traitées, ce qui fait l'objet du recours en annulation dans cette affaire.

Dès lors qu'il faut considérer que ces parties requérantes disposent d'un intérêt au recours, il n'y a pas lieu d'examiner si l'ASBL « Notre Bon Droit » dispose également d'un intérêt à agir.

*Quant à la recevabilité des moyens*

B.9. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les moyens invoqués par les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 ne répondent que partiellement à ces exigences, dès lors que certains griefs sont très sommaires et ambigus.

La Cour examine les moyens pour autant qu'ils répondent aux exigences précitées.

*Quant au fond*

B.10. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution. La Cour examine donc d'abord le moyen qui est pris de la violation des règles répartitrices de compétences (B.11-B.18).

La Cour examine ensuite les moyens qui sont pris de la violation de plusieurs droits fondamentaux. Ces moyens portent sur le principe d'égalité et de non-discrimination (B.19-B.34.6), sur le droit à la liberté individuelle, sur le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à la protection des données à caractère personnel (B.35-B.57.4), sur les droits des personnes en situation de handicap (B.58-B.60.3), sur le droit à l'épanouissement culturel et social (B.61-B.63.3), sur la liberté de réunion et d'association (B.64-B.66.3), sur le droit de propriété (B.67-B.68.2) et sur le droit à un procès équitable (B.69-B.71.3).

*En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences (premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685)*

B.11. Dans le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685, les parties requérantes soutiennent à titre principal que le CST ne constitue pas une mesure de médecine préventive, mais une mesure prophylactique ou, à défaut, une mesure de police sanitaire, pour lesquelles seule l'autorité fédérale est compétente (première branche).

B.12.1. L'article 128 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

B.12.2. L'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) dispose :

« § 1. Les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

[...]

8° l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, ainsi que toute initiative en matière de médecine préventive.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour :

1° l'assurance maladie-invalidité;

2° les mesures prophylactiques nationales.

[...] ».

B.12.3. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce, sans préjudice de la possibilité de recourir, le cas échéant, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.12.4. Conformément à l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, et alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour les activités et services de médecine préventive, ainsi que pour toute initiative en matière de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales.

Il découle de l'article 128, § 2, de la Constitution qu'en ce qui concerne ces « matières personnalisables », les communautés sont territorialement compétentes, respectivement dans la région de langue néerlandaise ou dans la région de langue française, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Ainsi, le législateur décretaal ne peut imposer des obligations qu'aux personnes présentes sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale que pour autant que ces obligations résultent d'une décision libre de s'adresser à une institution appartenant à la Communauté flamande ou à la Communauté française. En région bilingue de Bruxelles-Capitale, des obligations concernant les matières personnalisables ne peuvent être imposées aux personnes que par la Commission communautaire commune, conformément à l'article 135 de la Constitution et à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

En application de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont décidé, d'un commun accord, que la compétence relative à la médecine préventive est exercée par les institutions de la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française, et par les institutions de la Commission communautaire française sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (article 3, 6°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 « relatif

aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française »; article 3, 6°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 « relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française »; article 3, 6°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 « relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française »).

B.12.5. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'« en ce qui concerne les activités et services de médecine préventive », il a été songé en particulier au dépistage et à la lutte contre les maladies transmissibles (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 125). En ce qui concerne la portée des « mesures prophylactiques nationales », il s'avère que cette compétence réservée à l'autorité fédérale se limite aux vaccinations obligatoires (*ibid.*).

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, par laquelle les « initiatives » en matière de médecine préventive ont été ajoutées à l'énumération des compétences communautaires prévues à l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, les communautés disposent d'une « compétence générale concernant l'éducation sanitaire et la médecine préventive ». Ces mêmes travaux préparatoires mentionnent que « [l']autorité fédérale ne pourra plus prendre des mesures en matière d'éducation sanitaire, ni en matière d'activités et de services de médecine préventive qui reviennent aux communautés ». À cet égard, il a en particulier été relevé que l'autorité fédérale ne poursuivrait pas certaines initiatives de prévention, comme les campagnes de dépistage et de vaccination, et que, à l'avenir, elle ne pourrait plus non plus prendre pareilles nouvelles initiatives de prévention « sur la base de quelque compétence que ce soit » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 42-43).

B.13. Le maintien de l'ordre public, y compris le maintien de la santé publique (dénommée la police sanitaire) relève de la compétence résiduelle du législateur fédéral. Cela est confirmé par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui exclut expressément de la compétence des Régions « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ». Il ressort de

l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, qui attribue aux communes la compétence de police administrative générale, que la compétence résiduelle du législateur fédéral en matière de maintien de l'ordre public, y compris le maintien de la santé publique, comprend « la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics », et en particulier la prévention « par les précautions convenables, [des] accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ». Cette compétence n'est pas limitée aux espaces publics, mais s'étend aussi aux causes qui ont leur origine dans l'enceinte des propriétés privées et dont l'action, se propageant au-dehors, menace la salubrité publique (voyez Cass. 20 juin 2008, C.06.0592.F, ECLI:BE:CASS:2008:ARR.20080620.2; CE, 23 septembre 2010, n° 207.515).

B.14.1. Comme il est dit en B.4.2, le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier, par l'instauration du CST, visaient à « limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et à « tenir compte de la reprise des activités des citoyens telles qu'elles étaient avant la pandémie de COVID-19 » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76170).

B.14.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 contestent cet objectif et déduisent de plusieurs avis et articles de presse que les dispositions attaquées constituent « une obligation de vaccination déguisée », de sorte qu'elles relèvent de la compétence précitée de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques. Même si l'augmentation du taux de vaccination peut être une conséquence de l'instauration du CST, le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier n'ont pas souhaité instaurer une obligation vaccinale. En effet, le CST peut être obtenu sur la base non seulement d'un certificat de vaccination, mais également d'un certificat de test et de rétablissement. L'article 3, § 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2021/953 soulignent l'identité de traitement entre ces différentes catégories de certificats.

B.14.3. Il résulte de ce qui est dit en B.12.1 à B.13 que la lutte contre les maladies contagieuses, telles que la COVID-19, relève de la compétence des communautés en matière de médecine préventive visée à l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en ce qui concerne le maintien de l'ordre public (voyez CE, avis n° 68.936 du 7 avril 2021; avis n<sup>os</sup> 69.730 et 69.736 du

9 juillet 2021; avis n° 70.159 du 23 septembre 2021). En réglementant l'instauration et l'utilisation du CST dans un accord de coopération et en exerçant ainsi ces compétences en collaboration, l'autorité fédérale et les entités fédérées compétentes ont souhaité se conformer au principe de proportionnalité, qui est inhérent à tout exercice de compétence.

Le fait que l'accord de coopération du 14 juillet 2021 laisse aux législateurs décrets et ordonnanciel le soin d'instaurer et de régler l'utilisation du CST dans certains cas et sous certaines conditions peut s'inscrire dans la compétence des communautés en matière de médecine préventive. Ainsi qu'il ressort des avis de la section de législation du Conseil d'État, cette compétence comprend la possibilité d'imposer des obligations à des personnes en vue de la détection de certaines maladies et de prévenir la contamination d'autres personnes (voyez CE, avis n° 38.381/3 du 7 juillet 2005; avis n° 40.537/3 du 22 octobre 2009; avis n° 53.018 du 13 mai 2013; avis n° 68.338/3 du 12 janvier 2021). Ainsi, les communautés sont compétentes pour interdire l'accès à certains lieux, pour autant, du moins, que cette mesure « ne ' s'adresse pas à la population en général ', mais définisse spécifiquement à quels ' endroits et/ ou dans quelles circonstances ' cette mesure, qui doit viser directement les personnes présentant une (un risque d') infection ayant pour origine une maladie contagieuse et qui doit être directement liée à des maladies et infections, est imposée » (CE, avis n° 68.936 du 7 avril 2021, point 26; avis n° 70.159 du 23 septembre 2021, point 5.1). Tel est le cas en l'espèce, dès lors que l'utilisation du CST est une mesure ciblée visant à limiter les contaminations, qui est imposée aux organisateurs, exploitants et visiteurs d'événements, d'établissements et de services énumérés limitativement, où de nombreuses personnes se réunissent et où les règles de base minimales visant à limiter les risques de contagion (ventilation optimale, distance, masque, contacts limités) seraient difficilement applicables.

L'article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit en outre que, dès que et tant qu'une situation d'urgence épidémique est déclarée conformément à la loi du 14 août 2021, les entités fédérées peuvent prendre ou maintenir exclusivement des mesures relatives à l'utilisation du CST qui sont plus strictes que les mesures prises en vertu de la loi du 14 août 2021 ou qui ne sont pas contraires à celles-ci. Ainsi, il est garanti que, lorsqu'elles réglementent l'utilisation

du CST, les entités fédérées respectent le principe de proportionnalité précité et ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences de l'autorité fédérale en ce qui concerne, notamment, le maintien de l'ordre public, y compris le maintien de la santé publique.

B.14.4. Le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.15. Dans le premier moyen, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 soutiennent à titre subsidiaire que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, viole les règles répartitrices de compétences en ce qu'il octroie aux entités fédérées une compétence dont elles disposent déjà et qu'il permet une suspension de l'exercice de celle-ci en fonction de la décision unilatérale de l'autorité fédérale de déclarer la situation d'urgence épidémique et d'y mettre fin (deuxième branche). Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7658 soutiennent par ailleurs que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ne prévoit pas les mêmes garanties que celles qui ont été mises en place par la loi du 14 août 2021, ce qui viole le principe de l'État de droit, empiète sur les compétences de la Chambre des représentants et porte atteinte au principe de démocratie (première branche). Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7685 affirment également que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, viole les règles répartitrices de compétences, en ce qu'il délègue une compétence d'exécution au gouvernement fédéral (cinquième branche).

B.16.1. La Cour est sans compétence pour vérifier si les dispositions attaquées respectent le principe de l'État de droit, les compétences de la Chambre des représentants et le principe de la démocratie lorsque ces principes ne sont pas invoqués en combinaison avec des dispositions dont la Cour assure directement le respect. Dans cette mesure, le premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7658, en sa première branche, est irrecevable.

B.16.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du

27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, ne prévoit pas la possibilité, pour l'autorité fédérale, de suspendre unilatéralement des décrets ou des ordonnances.

Les entités fédérées ont en revanche donné leur assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, selon lequel, dès que et tant qu'une situation d'urgence épidémique est déclarée conformément à la loi du 14 août 2021, les décrets et ordonnances qu'elles ont mis en œuvre en exécution des articles *2bis*, §§ 1er et 2, *13bis* et *13ter* de l'accord de coopération concernant l'utilisation du CST pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux dancings et discothèques, ne s'appliquent, en principe, plus (article *2bis*, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021). Pendant cette période, cette matière est régie par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, qui était valable jusqu'au 31 octobre 2021, dans le cadre duquel les modalités concrètes d'exécution sont, en tant que de besoin, réglées dans un arrêté royal ou dans un accord de coopération d'exécution. Par ailleurs, les entités fédérées conservent le pouvoir de prendre ou de maintenir les mesures relatives à l'utilisation du CST pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux dancings et discothèques, pour autant que ces mesures soient plus strictes que les mesures prises en vertu de la loi du 14 août 2021 (article *2bis*, § 3, alinéa 4, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021).

En ce qui concerne les « établissements et activités pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être [appliquée] », visés à l'article 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, à savoir les établissements horeca, les centres de sport et de fitness, les foires commerciales et congrès, les établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif, les établissements de soins résidentiels pour personnes vulnérables, l'accord de coopération prévoit que l'utilisation du CST continue à être régie par les décrets et ordonnances, mais que ces règles ne peuvent pas être en conflit avec les mesures qui ont été prises conformément à la loi du 14 août 2021 (article *2bis*, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021).

En outre, l'article 92*bis*, § 1er, quatrième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'oppose pas, en soi, à ce qu'un accord de coopération soit exécuté autrement que par un accord de coopération d'exécution, par une des parties à cet accord, le cas échéant au moyen d'un acte à portée réglementaire, lorsque celle-ci agit dans la sphère de ses compétences. Eu égard à ce qui est dit en B.14.3, tel est effectivement le cas en l'espèce, dès lors que l'autorité fédérale prend un arrêté royal sur la base de l'article 4, § 1er, de la loi du 14 août 2021, visé par l'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, i), de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021.

B.16.3. Le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685, en sa deuxième branche et le premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7685, en sa cinquième branche, ne sont pas fondés.

B.17. Dans le premier moyen, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685 allèguent également que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié, viole en toute hypothèse les règles répartitrices de compétences, en ce qu'il délimite les compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées en fonction de l'existence ou non d'une situation d'urgence épidémique (troisième branche) et en ce qu'il offre aux entités fédérées la faculté d'exercer une compétence selon les critères et les conditions qu'elles énoncent elles-mêmes (quatrième branche).

B.18. Comme il est dit en B.14.3, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 est conforme aux règles répartitrices de compétences, et en particulier au principe de proportionnalité. Partant, pour les mêmes motifs, le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 7658 et 7685, en ses troisième et quatrième branches, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les droits fondamentaux*

*I. Le principe d'égalité et de non-discrimination (deuxième, troisième et quatrième branches du deuxième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7658, première, deuxième, troisième, cinquième, onzième, douzième, treizième, quatorzième, dix-neuvième et vingt et unième branches et branches supplémentaires du moyen unique dans l'affaire n<sup>o</sup> 7666)*

B.19. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658, dans leur deuxième moyen, et les parties requérantes dans l'affaire n° 7666, dans leur moyen unique, soutiennent que les dispositions attaquées qui prévoient l'utilisation du CST pour l'accès à certains établissements et services sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 estiment que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement non justifiée au détriment des personnes qui ne disposent ni d'un certificat de vaccination ni d'un certificat de rétablissement, en ce que celles-ci doivent se faire tester pour obtenir le CST, alors que la vaccination n'est pas obligatoire et que, d'un point de vue épidémiologique, la différence entre ces catégories de personnes et celles qui sont vaccinées ou rétablies est négligeable (deuxième branche). Elles soutiennent en outre que les dispositions attaquées créent une différence de traitement non justifiée entre les visiteurs des établissements et des services concernés par la présentation du CST et ceux qui ne le sont pas (troisième branche), mais aussi entre les visiteurs des établissements et des services visés et les personnes qui y travaillent, en ce que le CST ne peut pas être exigé pour cette seconde catégorie (quatrième branche).

Dans leur moyen unique, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent que les dispositions attaquées créent une différence de traitement non justifiée entre les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées, en ce que les droits fondamentaux des premières ne peuvent être restreints que lorsque la vaccination est rendue légalement obligatoire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (première branche), et en ce qu'elles sont aussi susceptibles de transmettre le virus aux personnes non vaccinées (deuxième branche). Par ailleurs, le champ d'application du CST serait manifestement déraisonnable, en ce qu'il s'applique aux établissements horeca, alors qu'il ne s'applique pas aux écoles de danse (troisième branche). Les dispositions attaquées feraient également naître une identité de traitement injustifiée entre les personnes non vaccinées, en ce que l'obligation de se faire tester pour obtenir le CST s'applique à toutes les personnes non vaccinées, quelle que soit leur situation financière et indépendamment du fait qu'elles possèdent ou non un smartphone (cinquième et treizième branches). En outre, le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé du fait de l'existence de régimes différents quant au vaccin contre la COVID-19 et aux vaccins légalement obligatoires, en ce qui concerne la responsabilité des pouvoirs publics en cas d'effets secondaires graves et les

restrictions en cas de refus du vaccin (onzième, quatorzième et dix-neuvième branches). Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 ajoutent que les jeunes âgés de douze à quinze ans seraient discriminés, en ce qu'ils ne pourraient pas télécharger eux-mêmes l'application nécessaire à l'utilisation du CST (douzième branche). Enfin, elles soutiennent que les dispositions attaquées créent une identité de traitement discriminatoire entre les visiteurs d'établissements horeca, dès lors que le CST s'applique indépendamment de la finalité de la visite (vingt-et-unième branche).

B.20. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.21. En vertu de l'article 1er, § 1er, 4°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, le CST est le résultat de la lecture du certificat COVID numérique de l'UE au moyen de l'application COVIDScan, censée réguler l'accès à certains événements dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Conformément au règlement (UE) 2021/953, ce certificat COVID numérique de l'UE contient des informations concernant le statut vaccinal, de test et/ou de rétablissement du titulaire. Ainsi, « le COVID Safe Ticket est généré pour les personnes qui ont été vaccinées contre le coronavirus COVID-19, qui ont un test TAAN reconnu ou un test rapide à l'antigénique reconnu négatif, ou qui se sont récemment rétablies d'une infection au coronavirus COVID-19 » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76177).

B.22. Le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier, par l'instauration du CST, visaient à « limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et à « tenir compte de la reprise des activités des citoyens telles qu'elles étaient avant la pandémie de COVID-19 » (*ibid.*, p. 76170). Comme il est dit en B.14.2, même si l'augmentation du taux de vaccination peut être une conséquence de l'instauration du CST, le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier n'ont pas souhaité instaurer une obligation vaccinale par l'adoption des dispositions attaquées, dès lors que le CST peut être obtenu sur la base non seulement d'un certificat de vaccination mais également d'un certificat de test et de rétablissement et que l'article 3, § 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2021/953 soulignent l'identité de traitement entre ces différentes catégories de certificats.

B.23.1. Selon les connaissances scientifiques disponibles au moment de l'adoption des normes attaquées, les personnes qui ont été vaccinées, celles qui ont eu un test diagnostique négatif récent et celles qui se sont rétablies de la COVID-19 au cours des six derniers mois présentent un risque moindre de contaminer d'autres personnes à la COVID-19 (exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, pp. 76172 et 76177; voy. également le considérant n° 7 du règlement (UE) 2021/953).

Les parties requérantes ne démontrent pas que les avis qu'elles invoquent pour contester ce point de vue sont plus fiables que l'étude scientifique sur laquelle le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier se sont fondés et que l'étude scientifique invoquée par les parties institutionnelles.

B.23.2. Les trois catégories de personnes susceptibles d'obtenir un CST doivent accomplir une démarche préalable pour ce faire, qu'il s'agisse de se faire vacciner contre la COVID-19, d'obtenir un certificat de rétablissement ou d'obtenir un test diagnostique négatif.

Il est vrai que la durée de validité du CST est sensiblement plus courte lorsque celui-ci est obtenu à la suite d'un test diagnostique négatif – qui a une durée de validité de 24 ou 48 heures en fonction du type de test – que lorsqu'il est obtenu à la suite de l'administration d'un vaccin ou de l'obtention d'un certificat de rétablissement. En raison de cette durée de validité réduite, les personnes concernées peuvent être amenées à se faire tester à de nombreuses reprises pour

pouvoir accéder aux établissements et services dont l'accès est restreint aux titulaires d'un CST. Toutefois, la différence de traitement qui en résulte repose sur un critère objectif et pertinent au regard du but poursuivi, qui consiste à limiter la propagation du coronavirus SARS-CoV-2. En effet, contrairement au certificat de vaccination ou au certificat de rétablissement, un test diagnostique négatif ne démontre pas que la personne a développé une immunité contre la COVID-19. Il permet uniquement d'établir que la personne n'était pas porteuse du coronavirus SARS-CoV-2 au moment où le test a été réalisé.

B.23.3. Les dispositions attaquées ne sont du reste pas disproportionnées à l'objectif poursuivi.

En effet, le CST peut être obtenu non seulement sur la base d'un certificat de vaccination, mais également sur la base d'un certificat de rétablissement ou de test. Ainsi, les personnes qui ne souhaitent pas se faire vacciner ou qui, dans des cas très exceptionnels, ne peuvent pas se faire vacciner contre la COVID-19, peuvent également obtenir un CST en se faisant tester. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, une obligation de se faire tester ne constitue pas une charge organisationnelle ou financière excessive (voyez aussi CE, avis n° 70.159 du 23 septembre 2021, point 10.2). Ainsi, un test antigénique rapide, qui a une durée de validité de 24 heures pour l'accès à un établissement ou à un service et dont le prix s'élève à 26,72 euros et à 21,72 euros depuis le 1er juillet 2022 peut être effectué par un pharmacien local ou par un médecin. Un test PCR, qui a une validité de 48 heures pour l'accès à un établissement ou à un service, peut être effectué chez un médecin, dans un centre de tests ou dans un laboratoire et coûte en moyenne 46,81 euros. Cette charge que la personne non vaccinée contre la COVID-19 doit supporter est la conséquence du choix qu'elle a fait librement de ne pas se faire vacciner. Les personnes qui, pour des raisons médicales, ne peuvent pas se faire vacciner ou ne peuvent pas se faire vacciner complètement contre la COVID-19 en raison d'un risque très élevé de réactions allergiques sévères lors de la vaccination ou d'effets secondaires graves lors de la première dose, rendant dangereuse la poursuite de la vaccination - ce qui est très exceptionnel - peuvent en outre obtenir un remboursement pour les tests PCR ou pour les tests antigéniques rapides (article 1/1 de l'arrêté royal du 1er juillet 2021).

L'application du CST est par ailleurs limitée aux événements, services et établissements, énoncés de manière restrictive dans les dispositions attaquées, « où les mesures de santé et de sécurité actuelles sont difficiles à maintenir, mais en même temps où un risque élevé de

propagation du coronavirus COVID-19 est présent, et où la seule alternative serait une fermeture complète de ces secteurs » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, *Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104682). Les dispositions attaquées n'ont donc pas pour effet que les personnes qui ne sont pas vaccinées contre la COVID-19 ne puissent pas entretenir de contacts sociaux sans recourir à un CST pendant la période où l'utilisation du CST est obligatoire. En limitant la propagation du coronavirus SARS-CoV-2, les dispositions attaquées visent précisément à éviter l'application de mesures plus strictes, telles qu'un « *lockdown* », qui réduiraient de manière significative la possibilité d'entretenir des contacts sociaux.

Enfin, l'application du CST est limitée dans le temps et limitée à certaines circonstances. Ainsi, l'article 13*bis* de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit que les entités fédérées ne peuvent permettre ou imposer l'utilisation du CST que « si les circonstances épidémiologiques locales l'exigent » (article 13*bis*, § 1er). Ces circonstances doivent être évaluées préalablement par le *Risk Assessment Group* qui, dans les cinq jours ouvrables, rend un avis non contraignant. Le décret ou l'ordonnance instaurant le CST doit en outre prévoir la durée maximale de validité des mesures qu'il contient (article 13*bis*, § 2), sachant qu'il est « fortement » recommandé, selon l'exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, « de la limiter à un maximum de trois mois » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104683). Dans ce sens, le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 prévoit une durée d'application maximale du CST, qui, en principe, s'élève au maximum à trois mois.

B.23.4. Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement, attaquée, entre les personnes, selon qu'elles sont vaccinées contre la COVID-19 ou non, est raisonnablement justifiée. C'est également le cas, pour les mêmes motifs, en ce qui concerne la différence de traitement, attaquée, fondée sur le fait de disposer ou non d'un certificat de vaccination ou d'un certificat de rétablissement.

B.23.5. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7658, en sa deuxième branche, n'est pas fondé. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en ses première et deuxième branches, n'est pas fondé.

B.24.1 La différence de traitement entre les visiteurs des établissements et des services concernés par le CST et les visiteurs des établissements et services non concernés par le CST, critiquée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7658, est, comme il est dit en B.23.3, raisonnablement justifiée par le fait que les événements, services et établissements, énoncés de manière restrictive dans les dispositions attaquées, sont ceux où les mesures de santé et de sécurité actuelles sont difficiles à maintenir, mais en même temps où un risque élevé de propagation du coronavirus SARS-CoV-2 est présent et où la seule alternative serait une fermeture complète de ces secteurs. En ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 contestent que les dispositions attaquées prévoient l'utilisation du CST dans les établissements horeca, mais pas dans les écoles de danse, il suffit de constater que le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier pouvaient considérer que les activités d'enseignement, dont relèvent les écoles de danse, constituent un service essentiel auquel l'accès doit être assuré sans entrave (voy. dans ce sens l'exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, *Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104680).

B.24.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7658, en sa troisième branche, et le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa troisième branche, ne sont pas fondés.

B.25.1. En ce qui concerne la différence de traitement entre les visiteurs des établissements et des services visés et les personnes qui y travaillent, l'exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 précise :

« L'intention n'est pas non plus de rendre le COVID Safe Ticket obligatoire sur le lieu de travail. Par conséquent, l'utilisation du COVID Safe Ticket n'a délibérément pas été déclarée applicable aux travailleurs collaborateurs, organisateurs, gestionnaires ou personnel des établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être appliquée, mais uniquement à ses visiteurs. Cette différence de traitement est justifiable puisque les travailleurs, les gestionnaires et le personnel de l'établissement concerné peuvent facilement être contrôlés quant au respect des règles sanitaires applicables alors que ce n'est actuellement pas le cas pour les visiteurs. En outre, la situation des employés, travailleurs, membres du personnel, organisateurs ou gestionnaires des établissements et facilités en question et celle des visiteurs de ces établissements et facilités sont si différentes qu'un traitement différent est tout à fait légitime et conforme à l'interprétation donnée aux articles 10 et 11 de la Constitution. Les travailleurs, les collaborateurs, les membres du personnel, les organisateurs ou les gestionnaires des établissements et facilités, viennent y travailler ou fournir des services et, dans ce contexte, doivent se présenter à l'établissement ou facilité de manière régulière et fréquente, tandis que les visiteurs se présentent à l'installation ou à l'activité sur une base plus volontaire., et sans

obligation contractuelle, et/ou statutaire. En outre, si l'utilisation du COVID Safe Ticket était obligatoire à l'égard des travailleurs, collaborateurs, membres du personnel, organisateurs ou gestionnaires des établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être appliquée, cela impliquerait une obligation implicite de vacciner ces personnes. De plus, cela entraînerait des traitements fréquents de données à caractère personnelles qui ne semblent plus respecter le principe de minimisation de traitement de ces données » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104683).

Le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier ont pu estimer que le CST ne devait pas s'appliquer aux personnes qui se rendent dans les établissements et les services concernés pour y travailler, évitant ainsi une obligation implicite de vaccination, ainsi qu'un traitement fréquent de données à caractère personnel. Par ailleurs, la différence de traitement ne produit pas des effets disproportionnés au détriment des visiteurs, ainsi qu'il est dit en B.23.3.

B.25.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7658, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

B.26.1. En ce qui concerne l'identité de traitement, attaquée, entre les personnes qui ne sont pas vaccinées contre la COVID-19, quelle que soit leur situation financière et indépendamment du fait qu'elles possèdent un smartphone ou non, il suffit, comme il est dit en B.23.3, de constater que l'obligation de se faire tester ne constitue pas une charge organisationnelle ou financière excessive. Par ailleurs, le CST peut être généré par d'autres moyens que via une application pour smartphone, il peut par exemple aussi être téléchargé et imprimé – avec assistance ou non – via un ordinateur.

L'identité de traitement, attaquée, entre les personnes qui ne sont pas vaccinées contre la COVID-19, quelle que soit leur situation financière et indépendamment du fait qu'elles possèdent un smartphone ou non, est donc aussi raisonnablement justifiée.

B.26.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en ses cinquième et treizième branches, n'est pas fondé.

B.27.1. En ce qui concerne, d'une part, la discrimination invoquée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 entre ceux qui se font vacciner contre la COVID-19 et ceux qui se font vacciner parce que la loi les y oblige, en ce que la responsabilité des pouvoirs publics

différerait en cas d'effets secondaires graves, et, d'autre part, l'allégation selon laquelle les dispositions attaquées poursuivraient un but frauduleux, à savoir faire en sorte que les pouvoirs publics échappent à toute responsabilité en cas d'effets secondaires du vaccin, il y a lieu de constater que cette branche du moyen procède de la prémisse erronée selon laquelle les dispositions attaquées poursuivent une obligation vaccinale déguisée. Comme il est déjà dit en B.14.2 et en B.22, ce point de vue est contredit par le fait que le CST peut être obtenu non seulement sur la base d'un certificat de vaccination, mais aussi sur la base d'un certificat de test et d'un certificat de rétablissement. Le simple fait que la vaccination contre la COVID-19 ne soit pas exigée par la loi n'exclut par ailleurs pas que les pouvoirs publics pourraient être tenus pour responsables en cas d'effets secondaires graves. Il appartient aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire de statuer sur un tel litige. La simple circonstance que le Conseil d'État serait compétent pour accorder une indemnisation pour une vaccination qui est obligatoire en vertu d'une décision d'une autorité administrative ne suffit pas pour conclure qu'il s'agit d'une différence de traitement injustifiée.

B.27.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en ses onzième et quatorzième branches, n'est pas fondé.

B.28.1. En ce qui concerne l'identité de traitement entre les jeunes âgés de douze à quinze ans et les personnes âgées de seize ans et plus, il convient d'abord de constater que l'utilisation du CST ne peut être imposée à l'égard des jeunes de douze à quinze ans qu'en ce qui concerne l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes, aux dancings et discothèques et aux établissements de soins résidentiels pour personnes vulnérables (article 12, § 4, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021). L'identité de traitement attaquée n'existe donc qu'en ce qui concerne ces événements, établissements et services.

Par ailleurs, depuis la modification de l'accord de coopération, les jeunes de douze à quinze ans peuvent eux-mêmes installer l'application COVIDScan sur leur smartphone et générer le CST. Selon les parties requérantes, l'application COVIDScan, dans sa version initiale, ne prévoyait pas cette possibilité, et les jeunes de douze à quinze ans avaient besoin de l'assistance de leurs parents pour ce faire. Cela ne suffit toutefois pas pour conclure que, eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur, mentionné en B.22, ils se trouvent dans une situation qui diffère essentiellement de celle dans laquelle se trouvent les personnes âgées de seize ans et plus.

L'identité de traitement, attaquée, entre les jeunes de douze à quinze ans et les personnes âgées de seize ans et plus n'est pas discriminatoire.

B.28.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa douzième branche, n'est pas fondé.

B.29.1. Dans la dix-neuvième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7666, les parties requérantes invoquent une discrimination entre ceux qui refusent le vaccin contre la COVID-19 et ceux qui refusent le vaccin obligatoire contre la poliomyélite, en ce qu'aucune restriction ne serait imposée à ces derniers et en ce qu'ils seraient ainsi traités plus favorablement.

À cet égard, il convient avant tout d'observer que la vaccination contre la COVID-19 n'est pas obligatoire, alors que tel est le cas de la vaccination contre la poliomyélite pour les enfants âgés de deux à dix-huit mois (article 1er de l'arrêté royal du 26 octobre 1966 « rendant obligatoire la vaccination antipoliomyélitique »). Les parents qui omettent de faire vacciner leur enfant contre la poliomyélite sont punissables d'une amende de 26 à 100 euros et/ou d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois (article 8 de l'arrêté royal du 26 octobre 1966 et de la loi sanitaire du 1er septembre 1945). Par ailleurs, en Communauté française, la vaccination contre la poliomyélite constitue une condition d'accès à l'accueil de la petite enfance, ainsi qu'une condition d'emploi pour le personnel travaillant dans les structures d'accueil d'enfants et pour les accueillants d'enfants indépendants (décret de la Communauté française du 21 février 2019 « visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française »). La branche du moyen procède donc de la prémisse erronée selon laquelle aucune restriction ne serait imposée à ceux qui refusent le vaccin contre la poliomyélite.

Pour le surplus, il convient de constater que la poliomyélite a disparu aujourd'hui en Belgique, alors qu'au moment de l'adoption des dispositions attaquées, le coronavirus SARS-CoV-2 était très contagieux et mettait une énorme pression sur le système sanitaire belge et sur le tissu économique. La différence de traitement entre ceux qui refusent le vaccin contre la COVID-19 et ceux qui refusent le vaccin obligatoire contre la poliomyélite est raisonnablement justifiée.

B.29.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa dix-neuvième branche, n'est pas fondé.

B.30.1. Dans la vingt-et-unième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7666, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées ne distinguent pas les visiteurs d'établissements horeca selon qu'ils s'y rendent sur le chemin du travail ou non, ce qui serait dépourvu de justification raisonnable.

Comme il est dit en B.23.3, les événements, services et établissements, énoncés de manière restrictive dans les dispositions attaquées, comme les établissements horeca, sont ceux où les mesures de santé et de sécurité actuelles sont difficiles à maintenir, mais en même temps où un risque élevé de propagation du coronavirus SARS-CoV-2 est présent, et où la seule alternative serait une fermeture complète de ces secteurs. Partant, il est raisonnablement justifié de ne pas distinguer les visiteurs des établissements horeca selon la finalité de leur visite.

B.30.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa vingt-et-unième branche, n'est pas fondé.

B.31. En ce qui concerne le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 uniquement, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent que celui-ci viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ce décret rend l'utilisation du CST obligatoire pour les visiteurs qui se rendent dans les espaces intérieurs des établissements de restauration et des centres de fitness, et non pour les visiteurs d'autres centres sportifs, de foires commerciales, de congrès et d'installations relevant des secteurs culturel, festif et récréatif, alors que la pratique de certaines activités non visées par cette obligation ne permettrait pas de respecter la distanciation sociale ou de porter un masque buccal .

B.32. Par l'article 5, § 2, attaqué, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, le législateur décréte a fait usage de la possibilité qui est offerte aux entités fédérées par l'article 2*bis* de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été inséré par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et modifié par l'accord de coopération du 28 septembre 2021, de prévoir l'utilisation du CST pour les visiteurs des « établissements et facilités pour

lesquels l'utilisation du [CST] peut être appliquée » visés à l'article 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, à savoir notamment les établissements horeca, les centres de sport et de fitness, les foires commerciales et congrès et les établissements qui relèvent des secteurs culturel, festif et récréatif.

L'article 5, § 2, attaqué, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 impose l'utilisation du CST pour les visiteurs âgés de seize ans et plus d'établissements horeca et de centres de fitness. Sont toutefois exemptés de cette obligation d'utiliser le CST les espaces extérieurs de ces établissements, y compris les terrasses, l'accès de courte durée non destiné à la consommation au sein de l'établissement, moyennant le port d'un masque buccal, ainsi que les organisations luttant contre la pauvreté, les initiatives d'aide alimentaire et les centres d'accueil de sans-abris et de sans-logis.

L'exposé relatif au décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 mentionne :

« En raison de la hausse des cas de contamination à la COVID-19, l'autorité fédérale a adopté des mesures supplémentaires, afin d'éviter de nouvelles contaminations à la COVID-19. Ainsi, une obligation élargie du port du masque est instaurée, notamment dans les établissements horeca et dans les espaces des établissements relevant du secteur sportif qui sont accessibles au public.

Dans les établissements horeca, une obligation intégrale du port du masque peut difficilement se combiner avec l'expérience normale de l'activité pratiquée dans les établissements horeca, puisqu'il est impossible de garder le masque pour manger et pour boire. L'introduction de mesures, telles que la distanciation sociale, a dès lors à nouveau un impact sur la rentabilité économique des établissements horeca. En instaurant l'obligation pour les établissements horeca d'imposer le COVID Safe Ticket à leurs visiteurs, la sécurité nécessaire des visiteurs contre une éventuelle contamination à la COVID-19 peut être garantie dans ces établissements, sans qu'il faille imposer l'obligation du port du masque. En raison du risque plus faible de contamination à l'air libre, les espaces extérieurs des établissements horeca sont exemptés de cette obligation. Il ne faut donc pas présenter un COVID Safe Ticket pour s'installer à la terrasse d'un établissement horeca, mais il est obligatoire de le présenter si l'on souhaite s'installer dans le bâtiment ou dans un autre espace clos de l'établissement horeca. L'accès de courte durée à un établissement horeca, qui n'est pas prévu pour boire ou pour manger, (par exemple, l'accès aux toilettes) est possible, sans qu'il soit obligatoire de présenter le COVID Safe Ticket, moyennant le port d'un masque buccal. Les organisations luttant contre la pauvreté, les initiatives d'aide alimentaire et les centres d'accueil de sans-abris et de sans-logis sont également exemptés de l'obligation de réclamer le COVID Safe Ticket à leurs visiteurs, puisque le groupe cible de ces initiatives ne dispose normalement pas d'un COVID Safe Ticket. L'introduction de celui-ci pourrait rendre leur activité impossible.

Dans les centres de fitness également, le port d'un masque buccal se combine difficilement avec l'activité qui y est pratiquée. C'est pour cette raison qu'est introduite l'obligation pour les visiteurs de centres de fitness de présenter un COVID Safe Ticket. L'obligation porte uniquement sur les centres de fitness et sur les locaux dans les centres sportifs qui sont principalement utilisés pour la pratique des activités de fitness, et non sur tous les locaux des centres sportifs. En effet, des statistiques précédentes ont fait apparaître que les centres de fitness représentent un risque plus élevé de transmission de la COVID-19 que les autres centres de sport, en raison notamment de la densité élevée de visiteurs et du fait que les participants changent souvent d'appareil (et, pour des raisons d'organisation, une désinfection correcte des appareils pour chaque nouvel utilisateur est impossible à mettre en œuvre) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2021-2022, n° 989/1, p. 8).

B.33. L'article 5, § 2, attaqué, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les visiteurs des espaces intérieurs d'établissements horeca et les visiteurs de centres de fitness et, d'autre part, les visiteurs d'autres centres sportifs, de foires commerciales, de congrès et d'établissements qui relèvent des secteurs culturel, festif et récréatif. Alors que les premiers doivent obligatoirement utiliser le CST, tel n'est, en principe, pas le cas des seconds.

B.34.1. La différence de traitement attaquée repose sur un critère objectif, à savoir la nature de l'établissement ou de l'infrastructure que les personnes concernées souhaitent visiter.

B.34.2. Ce critère de distinction est pertinent à la lumière de l'objectif, mentionné en B.4.2, qui consiste à limiter la propagation du coronavirus SARS-CoV-2 et à tenir compte de la reprise des activités des citoyens telles qu'elles étaient exercées avant la pandémie de COVID-19. Il ressort en effet des travaux préparatoires du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 que le législateur décrétole a estimé que l'obligation du port du masque buccal se combine difficilement avec la pratique normale des activités horeca, alors que l'introduction d'autres mesures, telles que le maintien de la distance sociale, aurait un impact sur la rentabilité économique des établissements horeca. En ce qui concerne les centres de fitness, le législateur décrétole a constaté, sur la base de statistiques, qu'ils représentaient un risque plus élevé de transmission de la COVID-19 que d'autres centres sportifs, en raison de la densité élevée des visiteurs et du fait qu'ils changent souvent d'appareil. Les parties requérantes ne démontrent pas le contraire.

Le législateur décréteil a pu estimer que ces considérations ne s'appliquent en principe pas aux autres centres sportifs, foires commerciales, congrès et établissements relevant des secteurs culturel, festif et d'événements où le risque de transmission du virus est moins élevé, en ce que les règles minimales classiques pour limiter le risque de contamination (ventilation optimale, distance, masques buccaux, contacts limités) peuvent être appliquées de manière plus efficace. Dans ces établissements et services également, l'utilisation du CST est en outre obligatoire lorsque des expériences et des projets pilotes ou des événements publics devant être considérés comme un événement de masse (au moins 3 000 visiteurs à l'intérieur ou 5 000 visiteurs à l'extérieur) s'y déroulent (article 5, § 1er, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021).

B.34.3. Enfin, la différence de traitement ne produit pas des effets disproportionnés.

Comme il est dit en B.14.2 et B.22, le CST peut en effet être obtenu au moyen d'un certificat de vaccination, d'un certificat de test et d'un certificat de rétablissement, de sorte que tout le monde peut en principe générer un CST pour pouvoir accéder aux espaces intérieurs des établissements horeca et aux centres de fitness.

Par ailleurs, la disposition attaquée n'est pas applicable aux espaces extérieurs des établissements horeca, comme les terrasses. Eu égard au faible risque de contamination, ces espaces extérieurs ont été exemptés de l'obligation d'utilisation du CST. La disposition attaquée n'empêche pas non plus d'accéder pour une courte durée aux facilités d'un établissement horeca dans lesquelles on ne mange ni ne boit, comme, par exemple, les toilettes, sans disposer d'un CST, mais en portant tout de même un masque buccal. Les organisations luttant contre la pauvreté, les initiatives d'aide alimentaire et les centres d'accueil de sans-abris et de sans-logis ont eux aussi été exemptés de l'obligation d'utilisation du CST, puisque le législateur décréteil a estimé que le groupe cible de ces initiatives ne dispose normalement pas d'un CST et que cela rendrait dès lors impossible le fonctionnement de ces organisations.

Enfin, l'utilisation du CST a été limitée dans le temps. Ainsi, le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, n'était initialement en vigueur que du 1er novembre 2021 au 31 janvier 2022 (articles 7 et 8 du décret du 29 octobre 2021), ce qui a été prolongé jusqu'au 7 mars 2022 par le décret du 26 janvier 2022 et par l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2022.

B.34.4. Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement attaquée entre, d'une part, les visiteurs des espaces intérieurs d'établissements horeca et ceux de centres de fitness, et, d'autre part, les visiteurs d'autres centres sportifs, de foires commerciales, de congrès et d'établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif est raisonnablement justifiée.

B.34.5. Enfin, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent encore, dans la branche « supplémentaire » du moyen unique, que certains restaurateurs dotés des compétences techniques nécessaires sur les sites Web parviendraient à contourner l'obligation d'utilisation du CST, ce qui serait discriminatoire envers ceux qui n'ont pas les connaissances nécessaires pour ce faire.

Cette différence de traitement ne résulte pas des dispositions attaquées, mais découlerait, le cas échéant, d'une pratique illégale qui ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.34.6. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa branche « supplémentaire », n'est pas fondé.

*II. Le droit à la liberté individuelle, le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à la protection des données à caractère personnel (première branche du deuxième moyen et troisième moyen dans l'affaire n° 7658, deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 7685, quatrième, sixième, septième, huitième, neuvième, quinzième, seizième, dix-septième, dix-huitième et vingtième branches dans l'affaire n° 7666)*

B.35. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 soutiennent que l'utilisation du CST prévue par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 permet une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis, ce qui est contraire à l'article 22 de la Constitution et aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

et avec l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD) (première branche). Dans leur troisième moyen, elles affirment que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 délègue au pouvoir exécutif le soin de définir certains éléments essentiels au traitement de données (première branche), qu'il ne permet pas d'appréhender avec suffisamment de clarté et de précision les situations dans lesquelles les données à caractère personnel des personnes concernées sont traitées (deuxième branche) et qu'il autorise les entités fédérées à prévoir une utilisation facultative au CST (troisième branche), ce qui serait contraire à l'article 22 de la Constitution et aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 5, 6 et 9 du RGPD.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 font valoir, dans leur moyen unique, que les dispositions attaquées violent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il n'existe aucune limitation technique afin d'empêcher que des personnes non autorisées puissent lire le CST (quatrième branche) et en ce que les dispositions attaquées n'envisagent pas la situation des personnes qui ne peuvent pas recevoir de vaccin en raison de contre-indications médicales (sixième branche). Elles dénoncent par ailleurs que les dispositions attaquées ne prévoient pas des garanties procédurales suffisantes, et notamment l'intervention préalable d'un juge indépendant et impartial, pour contester la décision refusant l'accès à un des lieux visés (septième branche). Elles soutiennent par ailleurs que le droit au respect de la vie privée est violé en ce que le droit d'accéder aux toilettes n'est pas garanti (huitième branche) et en ce que la présentation de la carte d'identité, dont il est possible de déduire le lieu du domicile, est obligatoire (neuvième branche). Elles allèguent en outre que les dispositions attaquées manquent de transparence et n'encouragent pas le débat public sur la question de la vaccination, contrairement à ce qui est exigé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 8 avril 2021 en cause de *Vavříčka e.a. c. République tchèque* (ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113) (quinzième branche), qu'il n'existe aucune garantie que le système de code QR ne permettra pas aux autorités de surveiller les déplacements des citoyens (seizième branche), qu'il existe des mesures moins

attentatoires au droit à la vie privée, telles que l'utilisation d'un scanner de température (dix-septième branche) et qu'elles ne précisent pas l'étendue des pouvoirs des personnes chargées de contrôler le CST (dix-huitième branche). Enfin, elles dénoncent la violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées ne prévoient aucune dispense d'utilisation du CST, en particulier pour manger, boire et utiliser les toilettes dans un établissement horeca lors d'un déplacement dans le cadre d'une activité urgente et nécessaire (vingtième branche).

Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 affirment que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 est contraire au principe de la sécurité juridique, à l'article 22 de la Constitution et aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 5 et 6 du RGPD. Elles allèguent que cet accord de coopération laisse à l'arrêté royal visé par l'article 4 de la loi du 14 août 2021 et à un accord de coopération d'exécution le soin de prévoir ou non l'obligation du CST et que les lieux visés par la présentation du CST sont des éléments essentiels du traitement de données engendré (première branche), qu'il prévoit que l'utilisation du CST est encadrée, dans certains cas, conformément à la réglementation en vigueur jusqu'au 31 octobre 2021, ce qui n'est pas suffisamment clair et prévisible (deuxième branche), qu'en cas de conflit entre les règles d'utilisation du CST et les mesures prises conformément à la loi du 14 août 2021, il n'est pas possible de déterminer quelle mesure s'applique (troisième branche), que la compétence des bourgmestres et des gouverneurs n'est pas formulée de manière suffisamment claire et prévisible (quatrième branche) et que cet accord de coopération prévoit des dates d'entrée en vigueur contradictoires (cinquième branche). Dans leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 soutiennent que l'Autorité de protection des données n'a pas été consultée avant l'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, ce qui est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, transposé en droit interne par l'article 59, § 1er, alinéa 2,

de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018).

B.36.1. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

B.36.2. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.36.3. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.36.4. L'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

B.36.5. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

B.36.6. L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

B.37.1. L'article 12 de la Constitution et l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme garantissent la liberté de circulation.

L'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissent le droit au respect de la vie privée et familiale, alors que l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vise spécifiquement la protection des données à caractère personnel.

B.37.2. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2). La portée de cet article 8 est analogue à celle de la

disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.37.3. Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée et familiale.

Le droit au respect de la vie familiale englobe le droit au développement normal des relations familiales, et en particulier le droit, pour un parent et son enfant, d'être ensemble (CEDH, grande chambre, 13 juillet 2000, *Elsholz c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:2000:0713JUD002573594, § 43; grande chambre, 12 juillet 2001, *K. et T. c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2001:0712JUD002570294, § 151; 26 février 2002, *Kutzner c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:2002:0226JUD004654499, § 58; 5 avril 2005, *Monory c. Roumanie et Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2005:0405JUD007109901, § 70; 26 mars 2013, *Zorica Jovanović c. Serbie*, ECLI:CE:ECHR:2013:0326JUD002179408, § 68).

Le droit au respect de la vie privée a une portée étendue et englobe, entre autres, le respect de l'intégrité physique de la personne (CEDH, grande chambre, 8 avril 2021, *Vavříčka e.a. c. République tchèque*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 261), à un certain degré, le droit de nouer et développer des relations avec ses semblables et avec le monde extérieur (CEDH, 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 29; 29 avril 2002, *Pretty c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, §§ 61 et 67; 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 165-167; grande chambre, 24 janvier 2017, *Paradiso et Campanelli c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD002535812, § 159; grande chambre, 5 septembre 2017, *Bărbulescu c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 71; grande chambre, 8 avril 2021, *Vavříčka e.a. c. République tchèque*, § 261), et la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles relatives à la santé (CEDH, 25 février 1997, *Z. c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; 10 octobre 2006, *L.L. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2006:1010JUD000750802, § 32; 27 février 2018, *Mockuté c. Lituanie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0227JUD006649009, § 93). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités

professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières, les informations concernant des biens et les données médicales (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2009:1217JUD000533506, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD001137903, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13 octobre 2020, *Frâncu c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

La protection des données à caractère personnel relatives à la santé est capitale non seulement pour protéger la vie privée de la personne, mais également pour préserver sa confiance dans les services de santé (CEDH, 25 février 1997, *Z. c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95). Faute d'une telle protection, les personnes pourraient être dissuadées de fournir les informations à caractère personnel et intime nécessaires à la prescription du traitement approprié, ce qui pourrait mettre en danger leur santé voire, dans les cas des maladies transmissibles, celle de la collectivité (*ibid.*, § 95).

B.37.4. Les droits que garantissent les articles 12 et 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus. Ils n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans la liberté de circulation et dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Le législateur dispose d'une marge d'appréciation en la matière. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec la liberté de circulation et avec

le droit au respect de la vie privée et familiale, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.37.5. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR et autres*, ECLI:EU:C:2010:662) et de l'article 22 de la Constitution. Il en va de même en ce qui concerne l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.37.6. Le respect du droit à la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel se rapporte à toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (CJUE, grande chambre, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*, ECLI:EU:C:2010:662, point 52; 16 janvier 2019, C-496/17, *Deutsche Post AG*, ECLI:EU:C:2019:26, point 54).

B.37.7. Les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'apparaissent pas non plus comme étant des prérogatives absolues (CJUE, grande chambre, 16 juillet 2020, C-311/18, *Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2020:559, point 172).

Conformément à l'article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par celle-ci, dont notamment le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 7 et le droit à la protection des données à caractère personnel consacré par l'article 8, doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel de ces droits et, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, point 64).

Dans le même sens, conformément à l'article 23 du RGPD, les limitations apportées à certaines obligations des responsables du traitement prévues par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux droits des intéressés doivent être prévues par la loi, respecter l'essence des libertés et des droits fondamentaux et constituer une mesure

nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour atteindre le but poursuivi et respecter les dispositions spécifiques contenues au paragraphe 2 (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, points 209-210; 10 décembre 2020, C-620/19, *Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2020:1011, point 46).

B.38. La Cour apprécie d'abord les moyens relatifs à la liberté de mouvement et au droit au respect de la vie privée et familiale, et procède ensuite à l'examen des moyens relatifs au droit à la protection des données à caractère personnel.

*a) La liberté de mouvement et le droit au respect de la vie privée et familiale*

B.39. La liberté individuelle, garantie par l'article 12 de la Constitution, et le droit de se déplacer librement sur le territoire de l'État, garanti par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, garantissent que celui qui se trouve légalement sur le territoire n'est pas limité arbitrairement dans sa liberté de circuler par une mesure individuelle comme une assignation à résidence (par ex. CEDH, 7 décembre 2006, *Ivanov c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2006:1207JUD001500702, § 95) ou une interdiction temporaire de lieu (par ex. C.C., arrêt n° 44/2015, 23 avril 2015, B.60.9, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.044), mais ils n'empêchent pas que l'accès à certains lieux puisse être soumis à des conditions d'application générale, comme l'achat d'un titre d'accès ou la présentation d'un CST. Par conséquent, les dispositions attaquées ne relèvent pas du champ d'application de l'article 12 de la Constitution et de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour cette raison, le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa vingtième branche, n'est pas fondé.

B.40.1. La possibilité ou l'obligation de soumettre l'accès à certains lieux et à certains services à la présentation d'un CST peut toutefois constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale. La Cour contrôle les dispositions attaquées au regard de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne

des droits de l'homme et avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.40.2. Les ingérences dans le droit au respect de la vie privée et familiale doivent tout d'abord être suffisamment accessibles et énoncées avec assez de précision dans une disposition législative pour permettre aux personnes auxquelles elles s'appliquent de régler leur conduite (CEDH, grande chambre, 8 avril 2021, *Vavříčka e.a. c. République tchèque*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 266). La disposition législative doit en outre offrir des garanties adéquates pour protéger les individus contre des atteintes arbitraires (CEDH, grande chambre, 10 mars 2009, *Bykov c. Russie*, § 81; CEDH, 14 janvier 2021, *Vig c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2021:0114JUD005964813, §§ 51-62).

B.41.1. Dans leur deuxième moyen et dans la troisième branche de leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 allèguent que les dispositions attaquées constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis, ce qui viole l'article 22 de la Constitution, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comme en atteste notamment le fait que les entités fédérées peuvent prévoir une utilisation facultative du CST.

B.41.2. Les dispositions attaquées poursuivent un objectif légitime. Comme il est dit en B.4.2, l'utilisation du CST vise à « limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et à « tenir compte de la reprise des activités des citoyens telles qu'elles étaient avant la pandémie de COVID-19 » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76170). Une telle mesure vise dès lors à garantir la santé d'autrui et la santé publique, ainsi que les droits et libertés d'autrui.

B.41.3.1. Pour examiner la nécessité de la mesure attaquée, la Cour doit prendre en compte les spécificités du coronavirus SARS-CoV-2, ainsi que la réalité épidémiologique de la pandémie de COVID-19. Le coronavirus SARS-CoV-2 est un virus aéroporté très contagieux

qui, dans la pratique, se transmet essentiellement par la respiration. Les contacts physiques rapprochés entre les personnes constituent donc le facteur de risque le plus important.

La pandémie de COVID-19 se caractérise par un taux de reproduction élevé. Si des mesures sanitaires ne sont pas prises, ce virus se propage très rapidement, de manière exponentielle. Cette pandémie se caractérise aussi par un nombre élevé de patients asymptomatiques qui peuvent néanmoins s'avérer être des supercontamineurs. Parmi les patients qui développent des symptômes, nombreux sont ceux qui doivent être hospitalisés et qui nécessitent même des soins intensifs, voire décèdent.

B.41.3.2. À cet égard, l'État belge est soumis à une obligation positive, découlant des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes relevant de sa juridiction (voy. en ce sens, CEDH, grande chambre, 8 avril 2021, *Vavříčka e.a. c. République tchèque*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 282).

Il ressort des connaissances scientifiques telles qu'elles étaient disponibles au moment de l'adoption des dispositions attaquées que les personnes qui peuvent générer le CST, à savoir les personnes qui ont été récemment vaccinées contre la COVID-19, celles qui se sont rétablies récemment de la COVID-19 et celles qui ont subi un test COVID-19 dont le résultat était négatif, présentent un risque bien moins élevé de contaminer une autre personne à la COVID-19 (voy. notamment l'exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76177; voy. dans ce sens aussi le considérant n° 7 du règlement (EU) 2021/953). Eu égard à ce consensus scientifique, le législateur pouvait considérer que l'utilisation du CST est nécessaire pour protéger la vie et la santé tant des personnes concernées elles-mêmes que des autres personnes au sein de la société, ainsi que pour « éviter que toute une série d'activités ne doivent à nouveau être restreintes ou que des secteurs ne doivent être fermés » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, *Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104680), et ainsi protéger les droits et libertés d'autrui.

Comme il est dit en B.23.1, les parties requérantes ne démontrent pas que les avis qu'elles invoquent pour contester la nécessité et la pertinence de la mesure attaquée sont plus fiables

que la recherche scientifique sur laquelle le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier se sont fondés et que la recherche scientifique invoquée par les parties institutionnelles.

B.41.3.3. En vertu des articles 13*bis*, § 2, 2°, et 13*ter*, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, les entités fédérées, lorsqu'elles décident de mettre en œuvre l'utilisation du CST dans les établissements et services visés à l'article 1er, § 1er, 21°, du même accord de coopération, peuvent rendre l'utilisation du CST facultative ou obligatoire. Contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, cette circonstance ne saurait, en soi, conduire au défaut de nécessité de la mesure. Au contraire, le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier ont estimé qu'il était nécessaire, pour appréhender les spécificités du coronavirus SARS-CoV-2 ainsi que l'évolution de la situation épidémiologique de la pandémie de COVID-19, de laisser une certaine marge de manœuvre aux entités fédérées.

B.41.4.1. Enfin, pour les motifs qui sont mentionnés en B.23.3, les dispositions attaquées ne sont pas disproportionnées à l'objectif poursuivi.

B.41.4.2. En ce qui concerne, en particulier, la faculté d'imposer ou non l'utilisation du CST, il y a lieu de constater que lorsque les entités fédérées mettent en œuvre celle-ci, elles doivent respecter les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées en B.40.1, qui imposent notamment de prévoir un cadre décretal et ordonnancier suffisamment prévisible et précis.

B.41.5. Le deuxième moyen et le troisième moyen, en sa troisième branche, dans l'affaire n° 7685 ne sont pas fondés en ce qu'ils sont pris de la violation du droit au respect de la vie privée et familiale.

B.42.1. En ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent que le législateur n'a pas prévu de régime pour les personnes qui, pour des raisons médicales, ne peuvent pas recevoir le vaccin, il convient de constater que, dans ces cas très exceptionnels, les personnes concernées peuvent générer le CST sur la base d'un certificat de test ou de rétablissement. Comme il est dit en B.23.3 et B.26.1, il n'apparaît pas que l'obligation de se faire tester constitue une charge financière ou organisationnelle excessive. En outre, les

personnes qui, pour des raisons médicales, ne peuvent pas se faire vacciner ou ne peuvent pas se faire vacciner complètement contre la COVID-19 en raison d'un risque très élevé de réactions allergiques sévères lors de la vaccination ou d'effets secondaires graves lors de la première dose, ce qui rendrait la poursuite de la vaccination dangereuse, peuvent obtenir un remboursement pour un test PCR certifié ou pour un test antigénique rapide (article 1/1 de l'arrêté royal du 1er juillet 2021). L'autorisation de remboursement qui est accordée par un médecin d'un centre de référence allergologique dans le cadre de la campagne de vaccination COVID-19, vaut pour un nombre illimité de tests, est valable un an et est automatiquement prolongée si l'utilisation du CST est encore obligatoire.

B.42.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa sixième branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation du droit au respect de la vie privée et familiale.

B.43.1. Par ailleurs, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 allèguent que les dispositions attaquées ne prévoient aucune dispense d'utilisation du CST, en particulier pour manger, boire et utiliser les toilettes dans un établissement horeca lors d'un déplacement dans le cadre d'une activité urgente et nécessaire qui ne peut pas être reportée, et que le droit d'accès aux toilettes lors de déplacements n'est pas garanti.

B.43.2. Le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 prévoit que l'utilisation du CST ne peut pas être imposée dans les espaces extérieurs d'établissements horeca, à condition que certaines règles minimales soient respectées, le cas échéant. Les autorités institutionnelles soulignent que, dans ce cadre, tout le monde peut payer à l'intérieur et utiliser les installations sanitaires, sans devoir présenter un CST. Dans ce sens, l'article 5, § 2, *b*), du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 prévoit expressément que l'utilisation du CST n'est pas obligatoire pour l'accès de courte durée à un établissement horeca qui n'est pas destiné à la consommation, à condition que la personne concernée porte un masque buccal.

B.43.3. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa huitième branche, n'est pas fondé.

B.44. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 7666, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas intervention judiciaire préalable chaque fois qu'est prise une décision de refuser

l'accès à un événement, établissement ou service. Partant, le moyen unique, en sa septième branche, n'est pas fondé.

B.45. En ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 renvoient à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 avril 2021 en cause de *Vavříčka e.a. c. République tchèque* (ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113), il suffit de constater que cet arrêt porte sur une obligation de vacciner les enfants contre certaines maladies, alors que les dispositions attaquées ne prévoient pas une obligation vaccinale. Partant, le moyen unique dans cette affaire, en sa quinzième branche, n'est pas fondé.

B.46.1. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 soutiennent que l'accord de coopération viole le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que le principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec le principe de la sécurité juridique.

B.46.2.1. Tout d'abord, les parties requérantes allèguent qu'en cas de conflit entre les règles d'utilisation du CST et les mesures prises conformément à la loi du 14 août 2021, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne permet pas de déterminer quelle mesure s'applique (troisième branche).

B.46.2.2. Comme il est dit en B.5.1, l'article 2*bis*, § 3, alinéas 1er et 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été remplacé par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit que, dès que et seulement tant qu'une situation d'urgence épidémique est déclarée conformément à la loi du 14 août 2021, les entités fédérées ne peuvent plus réglementer l'utilisation du CST pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux discothèques et dancings, et que les décrets, ordonnances et instruments d'exécution mis en œuvre en la matière ne s'appliquent plus, dès lors que cela est réglementé par l'accord de coopération du 14 juillet 2021. Les entités fédérées peuvent toutefois prendre ou maintenir des mesures liées à l'utilisation du CST pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux dancings et discothèques, pour autant que ces mesures soient plus strictes que celles prises en vertu de la loi du 14 août 2021 en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique (article 2*bis*, § 3, alinéa 4). L'utilisation du CST pour l'accès aux « établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du CST peut être [appliquée] » visés à l'article 1er, 21°, demeure

toutefois réglementée par les décrets et ordonnances, bien que ces règles ne puissent pas entrer en conflit avec les mesures prises conformément à la loi du 14 août 2021 (article *2bis*, § 3, alinéa 3), comme une mesure de fermeture ou un *lockdown* (*Moniteur belge*, 29 octobre 2021, deuxième édition, p. 110827).

Par conséquent, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 permet de déterminer quelle mesure s'applique dans l'hypothèse d'une situation d'urgence épidémique.

B.46.3.1. Les parties requérantes soutiennent par ailleurs que les compétences des bourgmestres et des gouverneurs ne sont pas formulées de manière suffisamment claire et prévisible (quatrième branche).

B.46.3.2. Il ressort du libellé de l'article *2bis*, § 3, alinéa 4, iii), de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été inséré par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, et de l'exposé général de l'accord de coopération du 28 octobre 2021, que les bourgmestres et les gouverneurs peuvent, en cas de situation d'urgence épidémique et sur la base de l'article 4, § 2, de la loi du 14 août 2021, en ce qui concerne l'utilisation du CST pour régler l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes prendre des mesures plus strictes que celles qui ont été prises sur la base de l'article 4, § 1er, de la loi du 14 août 2021, de la manière prévue à l'article *13 bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021. Il est en outre exigé que le pouvoir précité des bourgmestres ne s'exerce qu'après l'avis des gouverneurs (*Moniteur belge*, 29 octobre 2021, deuxième édition, pp. 110825-110826).

Par conséquent, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 énumère avec suffisamment de précision les compétences des bourgmestres et des gouverneurs.

B.46.4.1. Les parties requérantes affirment en outre que l'article *2bis*, § 3, alinéas 5 et 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, fixe une entrée en vigueur des articles *2 bis*, § 2, et *13ter* de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'ils ont été modifiés par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, qui n'est pas compatible avec l'entrée en vigueur prévue à l'article 33 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 (cinquième branche).

B.46.4.2. L'article *2bis*, § 3, alinéas 1er et 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, prévoit que les articles *2bis*, § 2, et *13ter*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, ainsi que les mesures prises par les entités fédérées sur la base de ces dispositions, seront à nouveau en vigueur lorsque la situation d'urgence épidémique aura pris fin.

En vertu de l'article 33 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, l'article *2bis*, précité, entre en vigueur à partir du 16 juin 2021 (§ 1er, 2°), tandis que l'article *13ter*, précité, entre en vigueur le jour de la publication du dernier acte d'assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 (§ 2).

Alors que l'article 33 précité de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 détermine de manière générale le moment de l'entrée en vigueur des articles *2bis* et *13ter* de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, l'article *2bis*, § 3, alinéas 1er, 2, 5 et 6, du même accord de coopération règle la fin de l'application temporaire de cette disposition, dans la mesure et aussi longtemps qu'une urgence épidémique est déclarée. Par conséquent, l'article *2bis*, § 3, alinéas 5 et 6, et l'article 33 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ne se contredisent pas.

B.46.5. Enfin, en ce qui concerne la référence, faite à l'article *2bis*, § 3, alinéa 4, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, à « la réglementation qui est ou était valable jusqu'au 31 octobre 2021 » (deuxième branche), il ressort de l'exposé général de l'accord de coopération du 28 octobre 2021 que, lorsque les entités fédérées conservent, en vertu de cet accord de coopération, la possibilité d'adopter certaines mesures en cas de situation d'urgence épidémique, elles doivent cependant respecter la réglementation valable jusqu'au 31 octobre 2021 (*Moniteur belge*, 29 octobre 2021, deuxième édition, pp. 110825-110826).

B.46.6. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7685, en ses deuxième, troisième, quatrième et cinquième branches, n'est pas fondé.

*b) Le droit à la protection des données à caractère personnel*

B.47.1. En vertu de l'article 12 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, le traitement des données personnelles du certificat COVID numérique de l'UE a pour but de lire et, le cas échéant, de générer le CST via le module CST de l'application COVIDScan, afin de contrôler si le titulaire du certificat COVID numérique de l'UE remplit les conditions d'accès à un événement, à un établissement ou à un service pour lesquels l'utilisation du CST peut être appliquée, ainsi que l'identité du titulaire d'un certificat COVID numérique de l'UE au moyen d'un document d'identité.

B.47.2. L'article 13, § 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 dispose que, pour générer le CST, les catégories de données à caractère personnel du certificat COVID numérique de l'UE sont traitées. Conformément à l'article 9 du même accord de coopération, qui renvoie en la matière aux articles 5, paragraphe 2, 6, paragraphe 2 et 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/953, ces catégories de données à caractère personnel sont l'identité du titulaire du certificat et, dans le cas d'un certificat de vaccination, des informations sur le vaccin contre la COVID-19 administré au titulaire et sur le nombre de doses administrées au titulaire, dans le cas d'un certificat de test, des informations sur le test COVID-19 certifié auquel le titulaire a été soumis, et, enfin, dans le cas d'un certificat de rétablissement, des informations sur les antécédents d'infection au coronavirus SARS-CoV-2 du titulaire à la suite du résultat positif d'un test, datant de 180 jours maximum.

En vertu de l'article 14, § 1er, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, ces données ne sont pas conservées par l'émetteur plus longtemps que ce qui est strictement nécessaire à la finalité poursuivie et, en tout état de cause, elles ne sont pas conservées au-delà de la période durant laquelle le certificat COVID numérique de l'UE peut être utilisé pour exercer le droit à la libre circulation. En ce qui concerne les certificats de rétablissement, le délai de conservation est en tout cas limité à 180 jours.

B.47.3. L'article 13, § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, prévoit que le CST contient et affiche les données suivantes :

« 1° l'indication si l'accès à l'événement de masse, à l'expérience et au projet pilote, à un dancing ou une discothèque ou aux établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du Covid Safe Ticket peut être appliquée, peut être autorisé ou doit être refusé au titulaire, en sa qualité de visiteur d'un événement de masse, d'une expérience et un projet pilote, d'un dancing ou une discothèque ou d'établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être appliquée;

2° les données d'identité du titulaire, à savoir le nom et le prénom;

3° la durée de validité du COVID Safe Ticket ».

L'exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 souligne en la matière :

« Le COVID Safe Ticket est le certificat COVID numérique de l'UE, mais sous une forme différente qui contient moins de données personnelles dans la front-end. De cette façon, les principes de proportionnalité, de confidentialité et d'intégrité des données sous-jacentes du certificat COVID numérique de l'UE sont garantis. [...] En outre, le COVID Safe Ticket est l'instrument le plus approprié pour réaliser la minimisation des données. Si les organisateurs d'événements pouvaient scanner et lire le certificat COVID numérique de l'UE, ils recevraient diverses données concernant la santé du titulaire, ce qui ne serait pas du tout souhaitable et serait contraire au principe de proportionnalité du Règlement Général sur la Protection des Données. Avec le COVID Safe Ticket, seuls un code-barres, une durée de validité et un nom sont affichés. En outre, le COVID Safe Ticket est généré pour les personnes qui ont été vaccinées contre le coronavirus COVID-19, qui ont un test TAAN reconnu ou un test rapide à l'antigénique reconnu négatif, ou qui se sont récemment rétablies d'une infection au coronavirus COVID-19. Il a été scientifiquement démontré que les personnes qui se trouvent dans l'une de ces situations sont beaucoup moins susceptibles d'infecter une autre personne avec le coronavirus COVID19 » (*Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, pp. 76176-76177).

En vertu de l'article 13, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, le CST ne peut être lu qu'au moyen du module CST de l'application COVIDScan par les personnes chargées du contrôle d'accès aux événements, établissements et services pour lesquels l'utilisation du CST doit ou peut être appliquée, soit par les gestionnaires et directeurs et le personnel de ces établissements et services pour lesquels l'utilisation du CST peut être appliquée, dans la mesure où ceux-ci sont déployés sur une base exclusive et chargés du contrôle du CST, soit par le personnel d'une entreprise de surveillance ou d'un service de surveillance interne.

L'article 14, § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 dispose que les données visées à l'article 13, § 2, précité, sont supprimées immédiatement après le traitement des données à caractère personnel pour la lecture du CST. L'exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 souligne en la matière :

« Les données à caractère personnel qui sont traitées par la lecture du COVID Safe Ticket ne peuvent pas être stockées ou échangées. Le code-barres du certificat COVID numérique de l'UE est lu par l'application COVIDScan et, sur la base de ces données, le COVID Safe Ticket visualise les données qu'il contient. Les données à caractère personnel lues ne sont pas stockées dans un fichier et les données dans la mémoire cache sont supprimées dès qu'un nouveau code-barres est scanné ou que l'application COVIDScan est désactivée. Les données à caractère person[n]el ne sont pas non plus échangées avec une application externe. Par conséquent, il n'est pas possible d'utiliser l'application COVIDScan pour tracer ou enregistrer des visiteurs de manière illicite, ce qui est bien entendu interdit dans tous les cas. En ce sens, il n'est donc pas permis, lors de la lecture du COVID Safe Ticket, d'effectuer un stockage direct ou indirect de données à caractère personnel autre que celui expressément prévu dans le présent accord de coopération » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104687).

B.48. Comme il est dit en B.37.3, le droit au respect de la vie privée englobe la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles dont relèvent, notamment, le nom et les données de santé.

En ce que les dispositions attaquées prévoient le traitement des données à caractère personnel, y compris des données sensibles sur la santé, pour la génération et la lecture du CST, elles entraînent une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel.

B.49. Dans leur deuxième moyen et dans la troisième branche de leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 allèguent que les dispositions attaquées constituent une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis, comme en atteste notamment le fait que les entités fédérées peuvent prévoir une utilisation facultative du CST, ce qui violerait l'article 22 de la Constitution, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec les articles 5, 6 et 9, du RGPD.

B.50.1. Comme il est dit en B.41.3.1 à B.41.3.3, l'utilisation du CST et la possibilité laissée aux entités fédérées d'imposer ou de rendre facultative cette utilisation peuvent, de manière générale, être considérées comme nécessaires au regard des objectifs poursuivis par le législateur fédéral, par les législateurs décrets et par le législateur ordonnancier.

Dans le cadre du contrôle du respect du droit à la protection des données à caractère personnel, il faut en outre avoir égard au principe de la minimisation des données, en vertu duquel les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (article 5, paragraphe 1, c), du RGPD).

B.50.2. Il peut être considéré que le traitement des catégories de données à caractère personnel du certificat COVID numérique de l'UE visées à l'article 9 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, soit les données sur l'identité du titulaire du certificat et les données sur le vaccin COVID-19 administré, sur le test COVID-19 effectué ou sur les antécédents d'infection au coronavirus SARS-CoV-2, est nécessaire pour contrôler si le titulaire du certificat COVID numérique de l'UE satisfait aux conditions d'accès aux événements, établissements et services pour lesquels l'utilisation du CST doit ou peut être appliquée, et ce, afin de limiter la propagation du coronavirus SARS-CoV-2 et, partant, de garantir la santé d'autrui et la santé publique.

B.50.3. Il ressort par ailleurs de l'exposé relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 mentionné en B.47.3 que le législateur entendait respecter le principe de la minimisation du traitement des données en limitant les données qui s'affichent pour la lecture du CST au nom et au prénom du titulaire du CST, à la mention selon laquelle cette personne peut être autorisée ou non à accéder à l'événement, à l'établissement ou au service en question, ainsi qu'à la durée de validité du CST. Il peut être considéré que ces données sont nécessaires pour apprécier si l'intéressé peut être autorisé ou non à accéder à l'événement, à l'établissement ou au service en question, afin de limiter la propagation de la COVID-19 et, partant, de garantir la santé d'autrui et la santé publique.

B.50.4. Le deuxième moyen et le troisième moyen, en sa troisième branche, dans l'affaire n° 7658 ne sont pas fondés.

B.51. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 7666, les organisateurs d'événements et les exploitants d'établissements et de services qui peuvent lire le CST via l'application COVIDScan en vertu de l'article 13, § 3, de l'accord de coopération, n'ont pas connaissance de l'adresse du titulaire du CST, dès lors que ni le CST proprement dit ni la carte d'identité qui est vérifiée afin d'authentifier le titulaire du CST n'affichent ce type de donnée à caractère personnel. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa neuvième branche, n'est pas fondé.

B.52. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 critiquent par ailleurs le fait qu'aucune « limitation technique » ne permet d'empêcher que des personnes non autorisées puissent lire le CST. Il suffit, à cet égard, de constater que le CST ne peut être lu qu'avec la collaboration du titulaire du CST, qui doit le générer lui-même en téléchargeant une application sur son smartphone ou via un ordinateur. Une telle « limitation technique » a donc pu être considérée comme n'étant pas nécessaire. Le moyen unique, en sa quatrième branche, dans cette affaire n'est pas fondé.

B.53. En ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent que d'autres mesures seraient moins attentatoires tout en permettant d'atteindre le même objectif, comme l'utilisation d'un scanner de température, il suffit de constater que le CST a précisément été instauré pour permettre l'accès aux événements, établissements et services énumérés limitativement où les règles minimales classiques visant à limiter le risque de contamination (ventilation optimale, distance, masques, contacts restreints) sont difficilement applicables (voir dans ce sens l'exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, *Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104680). En ce qui concerne l'utilisation d'un scanner de température, il y a lieu de rappeler, comme il est dit en B.41.3.1, que la pandémie de Covid-19 se caractérise par un nombre élevé de patients asymptomatiques qui peuvent néanmoins s'avérer être des supercontamineurs. À leur égard, une telle mesure serait inefficace. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa dix-septième branche, n'est pas fondé.

B.54.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent par ailleurs qu'il n'y a pas de garantie que l'utilisation du CST ne permette pas aux pouvoirs publics de suivre les titulaires du CST et que l'étendue des pouvoirs des personnes chargées de contrôler le CST n'est pas précisée.

B.54.2. En vertu du principe de la limitation des finalités, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et le traitement ultérieur éventuel de ces données doit être compatible avec ces finalités initiales (article 5, paragraphe 1, *b*), du RGPD).

B.54.3. En vertu de l'article 12 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, le traitement des données à caractère personnel du certificat COVID numérique de l'UE a pour but de lire et, le cas échéant, de générer le COVID Safe Ticket via le module CST de l'application COVIDScan, afin de contrôler si le titulaire du certificat COVID numérique de l'UE remplit les conditions d'accès à un événement, établissement et service pour lesquels l'utilisation du CST doit ou peut être appliquée, et afin de contrôler l'identité du titulaire d'un certificat COVID numérique de l'UE au moyen d'un document d'identité. L'accord de coopération du 14 juillet 2021 prévoit ainsi expressément les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel précitées sont collectées et traitées.

Dans l'exposé relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, il est souligné qu'il « est strictement interdit de générer et de lire le COVID Safe Ticket à des fins autres que celles stipulées dans le présent accord de coopération. Les personnes qui génèrent ou lisent le COVID Safe Ticket à des fins non prévues par le présent accord seront soumises à des sanctions de droit commun, y compris des sanctions pénales » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76178). Il appartient au juge compétent d'exercer un contrôle à cet égard.

L'article 14, § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 prévoit en outre que les données à caractère personnel qui sont traitées pour la lecture du CST sont supprimées immédiatement après le traitement. Dans l'exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, il est précisé, à cet égard, que « les données à caractère personnel lues ne

sont pas stockées dans un fichier et les données dans la mémoire cache sont supprimées dès qu'un nouveau code-barres est scanné ou que l'application COVIDScan est désactivée. Les données à caractère personnel ne sont pas non plus échangées avec une application externe. Par conséquent, il n'est pas possible d'utiliser l'application COVIDScan pour tracer ou enregistrer des visiteurs de manière illicite, ce qui est bien entendu interdit dans tous les cas » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104687).

B.54.4. En outre, il convient d'observer que l'article 17, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 dispose que « l'application COVIDScan et ses modules respectent les principes conformément aux articles 5 et 25 du règlement général sur la protection des données ». Une éventuelle violation de ces principes lors de l'exécution ou de l'application des dispositions attaquées peut être soulevée devant le juge compétent.

B.54.5. Enfin, en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs des personnes chargées de contrôler le CST, limitativement énumérées à l'article 13, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, il y a lieu de constater que l'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 précise :

« Le personnel déployé dans le cadre du contrôle du COVID Safe Ticket doit se limiter à contrôler et vérifier le certificat COVID numérique de l'UE ou le COVID Safe Ticket généré par le titulaire, ainsi que la preuve d'identité. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle d'accès au sens de la loi sur la sécurité privée. Lorsque le contrôle du COVID Safe Ticket est combiné avec une surveillance et un contrôle supplémentaires des participants, seules les personnes stipulées dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière peuvent être utilisées » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104687).

Partant, contrairement à ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent, l'étendue des pouvoirs des personnes chargées de contrôler le CST est suffisamment délimitée.

B.54.6. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en ses seizième et dix-huitième branches, n'est pas fondé.

B.55.1. Dans la première branche de leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 soutiennent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 délègue au pouvoir exécutif le soin de définir les notions d' « établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif » et d' « événements de masse », ainsi que les conditions d'accès à un événement de masse, à une expérience et un projet pilote, un dancing ou une discothèque, ou aux établissements et services pour lesquels l'utilisation du CST peut être appliquée, ce qui constituerait des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel. Dans la deuxième branche du troisième moyen, les parties requérantes soutiennent que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ne permet pas de distinguer les « foires commerciales et les congrès », d'une part, et les « événements de masse », d'autre part. Par ailleurs, elles affirment que les personnes habilitées à lire le CST au moyen de l'application COVIDScan ne sont pas identifiées avec suffisamment de précision.

B.55.2.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi, le décret ou l'ordonnance même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, les éléments suivants constituent, en principe, des éléments essentiels : (1°) la catégorie de données traitées; (2°) la catégorie de personnes concernées; (3°) la finalité poursuivie par le traitement; (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données (avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi

« relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119).

B.55.2.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99). L'exigence selon laquelle la limitation doit être prévue par la loi implique notamment que la base légale qui permet l'ingérence dans ces droits doit elle-même définir la portée de la limitation de l'exercice du droit concerné (CJUE, 6 octobre 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, point 65).

Toute personne doit dès lors pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

B.55.3.1. En prévoyant que le CST peut être exigé pour les visiteurs des « établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif » (article 1, § 1er, 21°, 4°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021) et pour les visiteurs des « événements de masse » (article 1, § 1er, 11°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021), l'accord de coopération du 27 septembre 2021 a déterminé en soi les catégories de personnes concernées par le traitement de données. Eu égard à l'objectif qui consiste à lutter contre la propagation de la maladie contagieuse COVID-19, le législateur

fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier ont pu prévoir que la délimitation de ces catégories de personnes soit établie par un arrêté royal ou par un accord de coopération d'exécution, afin de réagir rapidement au développement de la pandémie.

B.55.3.2. En ce qui concerne la prétendue imprécision de la notion de « foires commerciales et congrès », qui ne permettrait pas de distinguer ces derniers des événements de masse, il y a lieu de constater, comme le relèvent les autorités institutionnelles, que, lorsqu'un événement relève *a priori* de ces deux catégories d'événements, il y a lieu d'appliquer le régime propre aux foires commerciales et aux congrès, qui constitue une *lex specialis* par rapport à celui des événements de masse.

B.55.3.3. Enfin, l'article 13, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, dispose :

« Pour les finalités définies à l'article 12, le certificat COVID numérique de l'UE ou le COVID Safe Ticket généré par le titulaire ne peut être lu qu'exclusivement au moyen du module CST de l'application COVIDScan telle que visée à l'article 17, et le document d'identité peut être demandé pour vérification conformément à l'article 12, paragraphe 1, par les personnes suivantes :

- 1° les personnes chargées du contrôle d'accès à l'événement de masse;
- 2° les personnes chargées du contrôle d'accès à l'expérience et au projet pilote;
- 3° les personnes chargées du contrôle d'accès au dancing ou à la discothèque;
- 4° les personnes chargées du contrôle d'accès aux congrès, aux foires commerciales ou les personnes chargées du contrôle d'accès aux établissements appartenant au secteur culturel, festif et récréatif;
- 5 à défaut des personnes visées au 4°, les gestionnaires et directeurs des établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être appliquée, ainsi que leur personnel dans la mesure où il est déployé sur une base exclusive et chargé du contrôle du COVID Safe Ticket;
- 6° le personnel d'une entreprise de surveillance ou d'un service de surveillance interne tel que visé dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ».

L'article 13, § 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ajoute que les organisateurs, gestionnaires et exploitants doivent établir une liste des personnes visées à l'article 13, § 3, précité.

L'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 précise :

« En ce qui concerne le personnel qui peut être déployé dans ces secteurs pour contrôler l'accès aux établissements et bâtiments des secteurs d'activité inclus dans la liste limitative, il convient de stipuler clairement que cela n'est possible qu'à l'égard d'un nombre limité de membres du personnel ou de collaborateurs (comme, par exemple, un responsable de salle) et que le gestionnaire, la direction ou l'organisateur sera toujours tenu de tenir une liste de toutes les personnes qui peuvent contrôler le COVID Safe Ticket » (*Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104687).

Il s'ensuit que l'accord de coopération énumère avec suffisamment de clarté et de précision les personnes habilitées à lire le CST.

B.55.4. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7658, en ses première et deuxième branches, n'est pas fondé.

B.56.1. Dans la première branche de leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 soutiennent que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 laisse à un arrêté royal ou à un accord de coopération d'exécution le soin de prévoir les modalités d'exécution de l'obligation du CST, alors que la liste des lieux pour lesquels la présentation du CST est exigée constitue un élément essentiel du traitement de données à caractère personnel et de sa finalité.

B.56.2. Comme il est dit en B.5.2, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 apporte plusieurs modifications à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, afin de permettre une gestion ferme et correcte de la situation d'urgence attendue si la situation d'urgence épidémique est déclarée, conformément à l'article 3, § 1er, de la loi du 14 août 2021. À cette occasion, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 n'a pas modifié les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel prévu par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021.

Eu égard à l'objectif qui consiste à lutter contre la propagation de la maladie contagieuse COVID-19, il ne saurait par ailleurs être reproché au législateur fédéral, aux législateurs décrets et au législateur ordonnancier d'avoir prévu que certaines modalités d'exécution puissent être fixées par un arrêté royal ou par un accord de coopération d'exécution, notamment en ce qui concerne la taille et le nombre de visiteurs d'un événement de masse, afin de pouvoir réagir rapidement aux évolutions de la pandémie.

B.56.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7685, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.57.1. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7685 soutiennent que l'Autorité de protection des données n'a pas été consultée avant l'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, alors que cet accord de coopération se rapporte au traitement de données à caractère personnel, ce qui serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 36, paragraphe 4, du RGPD.

B.57.2. L'article 36, paragraphe 4, du RGPD dispose :

« Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

B.57.3. Contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne se rapporte pas, en tant que tel, au traitement de données à caractère personnel.

Comme il est dit en B.5.2 et en B.56.2, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 se limite à adapter le régime prévu par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, à l'éventualité d'une situation d'urgence épidémique, en précisant les mesures qui peuvent être prises, dans cette hypothèse, par l'autorité fédérale, d'une part, et par les entités fédérées, d'autre part.

L'accord de coopération du 28 octobre 2021 ne modifie pas le traitement de données à caractère personnel prévu par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, au sujet desquels l'Autorité de protection

des données a été consultée (voy. les avis n<sup>os</sup> 124/2021 du 12 juillet 2021 et 163/2021 du 23 septembre 2021). Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi du 29 octobre 2021 portant assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 que c'est précisément pour ce motif que l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été demandé préalablement à l'assentiment (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2888/003, p. 11).

B.57.4. Le troisième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 7685 n'est pas fondé.

*III. Les droits des personnes en situation de handicap (sixième branche du moyen unique dans l'affaire n<sup>o</sup> 7666)*

B.58. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 7666 dénoncent, dans la sixième branche de leur moyen unique, une violation de l'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées n'envisagent pas la situation des personnes qui ne peuvent pas recevoir de vaccin en raison de contre-indications médicales.

B.59. L'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution garantit le droit de chaque personne en situation de handicap à une inclusion complète dans la société.

B.60.1. Comme il est dit en B.23.3 et B.42.1, les personnes qui, pour des raisons médicales, ne peuvent pas recevoir de vaccin, ce qui est très exceptionnel, peuvent générer le CST sur la base d'un certificat de test ou d'un certificat de rétablissement. Il n'apparaît pas que l'obligation de se faire tester constitue une charge organisationnelle ou financière excessive, comme il a déjà été dit.

B.60.2. Eu égard à ce qui précède, ainsi qu'au fait que l'application du CST est limitée aux événements, établissements et services mentionnés limitativement dans les dispositions attaquées et qu'elle n'est valable que pour une durée maximale prévue par la loi, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à l'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution.

B.60.3. Le moyen unique dans l'affaire n<sup>o</sup> 7666, en sa sixième branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution.

*IV. Le droit à l'épanouissement culturel et social (première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 7658)*

B.61. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 soutiennent, dans la première branche du deuxième moyen, que l'utilisation du CST prévue par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 permet une ingérence dans le droit à l'épanouissement culturel et social, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis, ce qui violerait l'article 23 de la Constitution.

B.62.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

5° le droit à l'épanouissement culturel et social;

[...] ».

B.62.2. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et l'alinéa 3, 5°, inscrit parmi les droits économiques, sociaux et culturels « le droit à l'épanouissement culturel et social ». Cette disposition ne précise pas ce qu'implique ce droit, dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de garantir ce droit, conformément à l'article 23, alinéa 2, « en tenant compte des obligations correspondantes ». Le législateur compétent peut, à cet égard, imposer des limites à ce droit. Ces restrictions ne sont inconstitutionnelles que si elles ne sont pas raisonnablement justifiées.

B.63.1. Les dispositions attaquées contribuent à éviter que le secteur des soins de santé, et en particulier les hôpitaux, soit soumis à une pression trop importante en raison d'une augmentation des contaminations liées à la COVID-19. Ces obligations garantissent de ce fait

le droit à la protection de la santé et à l'assistance médicale des personnes qui nécessitent des soins médicaux lourds et pour lesquelles une telle assistance est donc la plus urgente.

B.63.2. Eu égard à l'objectif qui consiste à lutter contre la propagation de la maladie contagieuse COVID-19 et pour les motifs qui sont mentionnés en B.41.2 à B.41.4.2, la mesure attaquée n'est pas sans justification raisonnable.

B.63.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7658, en sa première branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation du droit à l'épanouissement culturel et social.

*V. La liberté de réunion et d'association (première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 7658)*

B.64. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 soutiennent, dans la première branche du deuxième moyen, que l'utilisation du CST prévue par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 permet une ingérence dans la liberté de réunion, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis, ce qui viole la liberté de réunion et d'association, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 11 et 14 de la Constitution et avec l'article 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.65.1. L'article 26 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police ».

B.65.2. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

B.65.3. Les articles 26 et 27 de la Constitution reconnaissent la liberté de réunion et d'association, et s'opposent, sauf en ce qui concerne les réunions en plein air, à ce que ces libertés soient soumises à des mesures préalables. Ces dispositions ne s'opposent pas à ce que le législateur règle l'exercice de ces libertés en ce qui concerne les matières dans lesquelles son intervention est nécessaire, dans une société démocratique, à la protection des droits d'autrui, entre autres.

B.66.1. Les dispositions attaquées qui prévoient l'utilisation du CST pour l'accès à certains événements, établissements et services n'empêchent pas qu'une association puisse être créée ou puisse continuer à exister ni que cette association puisse se réunir. Elles ne soumettent dès lors pas la liberté de réunion et d'association à des mesures préalables.

B.66.2. L'ingérence dans la liberté de réunion est, pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.41.2 à B.41.4.2, nécessaire dans une société démocratique et n'emporte pas des conséquences disproportionnées. En outre, à supposer que les dispositions attaquées constituent une ingérence dans la liberté d'association, elle serait justifiée pour les mêmes motifs. La lecture combinée des articles 10 et 11 de la Constitution avec les dispositions de droit international mentionnées en B.64 ne saurait conduire à une autre conclusion.

B.66.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7658, en sa première branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de la liberté de réunion et d'association.

#### *VI. Le droit de propriété (cinquième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7666)*

B.67. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 allèguent, dans la cinquième branche de leur moyen unique, que les dispositions attaquées portent atteinte au droit de propriété, compte tenu des frais qu'elles exposent nécessairement pour exercer certains droits essentiels.

B.68.1. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les dispositions attaquées ne rendent aucunement nécessaire d'exposer de frais aux fins d'accéder aux événements, établissements ou services où le CST est d'application. Le CST peut en effet être généré sur la base d'un certificat de vaccination, d'un certificat de rétablissement ou d'un certificat de test, sachant que tant la vaccination contre la COVID-19 que le test effectué après une contamination à la COVID-19 sont gratuits. Le fait qu'une personne qui n'est pas vaccinée contre la COVID-19 doit exposer des frais pour générer le CST sur la base d'un certificat de test est la conséquence du choix qu'elle a fait librement de ne pas se faire vacciner.

B.68.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa cinquième branche, repose donc sur une prémisse erronée en ce qu'il est pris de la violation du droit de propriété et, pour cette raison, il n'est pas fondé.

*VII. Le droit à un procès équitable (dixième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7666)*

B.69. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent, dans la dixième branche de leur moyen unique, que l'exclusion des activités visées par les dispositions attaquées constitue une sanction pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et que, par conséquent, elle ne peut être prononcée que par un tribunal indépendant et impartial.

B.70. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir de la portée générale et du caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 53; grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105-107).

La Cour européenne des droits de l'homme utilise les mêmes critères pour l'application de l'article 7 de la même Convention (pour exemple, CEDH, 4 octobre 2016, *Žaja c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003746209, § 86; 4 juin 2019, *Rola c. Slovénie*, ECLI:CE:ECHR:2019:0604JUD001209614, § 54).

B.71.1. La mesure attaquée qui prévoit l'utilisation du CST en ce qui concerne l'accès à certains événements, établissements et services, n'est considérée comme une sanction pénale ni sur le vu de la place occupée par les dispositions attaquées dans la législation, ni sur le vu des travaux préparatoires.

Comme il est dit en B.4.2, le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier entendaient, en adoptant cette mesure, « limiter la propagation du coronavirus COVID-19 », et également « tenir compte de la reprise des activités des citoyens, telles qu'elles étaient avant la pandémie de COVID-19 » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, *Moniteur belge*, 23 juillet 2021, troisième édition, p. 76170). La mesure attaquée poursuit donc non pas un but répressif, mais un but d'intérêt général, à savoir garantir la santé d'autrui et la santé publique, ainsi que les droits et libertés d'autrui.

La mesure attaquée a pour effet de priver les personnes qui ne disposent pas d'un CST de l'accès à certains événements, établissements et services, prévus de manière limitative, « où les mesures de santé et de sécurité actuelles sont difficiles à maintenir, mais en même temps où un risque élevé de propagation du coronavirus COVID-19 est présent » (exposé général relatif à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, *Moniteur belge*, 1er octobre 2021, deuxième édition, p. 104682). La mesure attaquée ne produit pas des effets à ce point graves qu'elle devrait être qualifiée de sanction pénale.

B.71.2. La mesure attaquée ne relève dès lors pas du champ d'application des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.71.3. Le moyen unique dans l'affaire n° 7666, en sa dixième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 mai 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul